

# Staatscommissie parlementair stelsel

## Lage drempels, hoge dijken

### Samenvatting

De staatscommissie parlementair stelsel heeft de opdracht gekregen de regering te adviseren over de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel. Aan dit advies is bijna twee jaar gewerkt. Er is gebruik gemaakt van de beschikbare wetenschappelijke kennis. Ook is aanvullend onderzoek gedaan waarvoor de staatscommissie subsidie heeft verstrekt. De leden van de staatscommissie hebben gesprekken gevoerd met inhoudelijk deskundigen en met anderszins betrokkenen en geïnteresseerden, veelal op basis van de eerst uitgebrachte Probleemverkenning en de halverwege gepubliceerde Tussenstand. Ook zijn een digitale werkruimte en een website ingericht waar opvattingen en suggesties werden uitgewisseld en de laatste stand van zaken kon worden gevolgd.

Verder is er goed gekeken naar, en dankbaar gebruik gemaakt van eerdere adviezen en (initiatief)wetsvoorstellen die raken aan de opdracht.

Nu is het advies af en is het aan regering, parlement en anderen die zich aangesproken (zouden moeten) voelen om met de aanbevelingen van de staatscommissie aan de slag te gaan.

De staatscommissie doet een krachtige oproep aan de (grond)wetgever om zowel de aard en de omvang van de maatschappelijke tweedeling als ook de gevaren die onze democratische rechtsstaat binnen én buiten het politieke systeem kunnen bedreigen, serieus te nemen. Er zijn twee rode draden in het eindrapport, te weten de noodzaak de inhoudelijke representatie te verbeteren en de noodzaak de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat te versterken. Zij laten aan duidelijkheid niets te wensen over; inzicht is er genoeg – al houdt het denken nooit op – tijd is er veel minder.

De staatscommissie komt – niet onverwacht – tot de conclusie dat de grote maatschappelijke en technologische veranderingen van de laatste honderd jaar ertoe hebben geleid dat de regels en gebruiken van ons parlementair stelsel zoals die voor het laatst een eeuw geleden zijn vastgesteld, nu niet meer in alle opzichten toereikend en toepasbaar zijn. Het is dus noodzakelijk het stelsel toekomstbestendig te maken en de democratie, de rechtsstaat en het parlement te versterken.

Het goede nieuws is dat de staatscommissie tot de conclusie komt dat het Nederlandse kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging nog steeds als behoorlijk succesvol mag worden beschouwd en dat het op groot draagvlak kan rekenen. Niettemin zijn er ook minpunten. De inhoudelijke representatie schiet te kort. De maatschappelijke realiteit laat zien dat de parlementaire democratie op dit moment niet voor iedereen even goed werkt en dat burgers voor wie de democratie minder goed werkt, dreigen af te haken op de politiek of al afgehaakt zijn.

Verder is er onbegrip bij burgers over de versplintering van de Tweede

Kamer in een (te) groot aantal fracties, zeker als die het gevolg zijn van afsplitsingen.

Tot slot is de parlementaire democratie als zodanig wel populair, maar zijn de politici en de politieke partijen dat veel minder.

## Staatscommissie parlementair stelsel

Er is een aanpassing van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging nodig waarbij met name de persoonlijke component en de regionale component in het kiesstelsel voor de Tweede Kamer beter tot uitdrukking gebracht kunnen worden. De staatscommissie adviseert het eerder door het Burgerforum

Kiesstelsel uitgewerkte kiesstelsel in te voeren waarbij de persoonsstem meer gewicht krijgt dan nu het geval is. Op deze wijze kunnen ook regionale voorkeuren beter meegewogen worden. Als de persoonlijke component groter wordt, vraagt dit om nieuwe regels ten aanzien van de financiering van de verkiezingscampagnes van individuele kandidaten. Om al te gemakkelijke deelname aan verkiezingen en/of afsplitsingen te beperken, dienen respectievelijk de waarborgsom én het aantal ondersteuningsverklaringen te worden verhoogd. Ten einde de opkomst bij verkiezingen zo hoog mogelijk te laten zijn, stelt de staatscommissie extra stembureaus voor, vooral op locaties waar burgers die tot nu toe aantoonbaar minder aan verkiezingen deelnemen er gebruik van kunnen maken. Verder adviseert de staatscommissie het stembiljet kleiner en duidelijker te maken, kiezers in het buitenland makkelijker aan de verkiezingen te kunnen laten deelnemen en vervroegd stemmen (early voting) ook in Nederland in te voeren.

Naast de hierboven voorgestelde veranderingen 'vooraf' en 'tijdens' de verkiezingen stelt de staatscommissie ook hervormingen 'achteraf' voor. Zo pleit zij voor de invoering van een gekozen formateur die daags na de verkiezingen de leiding neemt bij het vertalen van de verkiezingsuitslag naar een meerder- of minderheidskabinet. Tegelijk met de Kamerverkiezingen brengen de kiezers hun stem uit op een formateur, maar door middel van een apart stembiljet.

Tijdens de formatie moet er meer worden gerapporteerd en dient een volledig formatiedossier te worden bijgehouden. Hierdoor krijgt de kiezer meer invloed en inzicht in de kabinetsformatie. Verder doet de staatscommissie voorstellen voor versterking en verbetering van het functioneren van zowel de Tweede als de Eerste Kamer en voor een betere samenhang tussen het werk van beide. Een terugzendrecht van de Eerste Kamer hoort hierbij, alsmede een versterking van de onderzoeksfunctie en van de inhoudelijke ondersteuning van de Tweede Kamer.

Verder adviseert de staatscommissie een bindend correctief referendum te voeren, zodat er, ná wetgeving die evident niet overeenkomt met de opvattingen van een meerderheid van de kiezers, ook als die is gestoeld op een binnen een meerderheid van de in het parlement vertegenwoordigde partijen overeengekomen compromis, de mogelijkheid is die wetgeving terug te draaien. Thema van een referendum zouden pas aangenomen wetten of onderdelen daarvan moeten zijn.

Om het primaat van de vertegenwoordigende democratie niet aan te tasten stelt de staatscommissie voor het bindend correctief referendum als 'noodrem' in te richten. Daar horen passende drempels bij: 5000 handtekeningen voor een inleidend verzoek, 400.000 handtekeningen voor een definitief verzoek, en een uitkomstdrempel van één derde (33 1/3%) van het electoraat.

Wanneer een burger meent dat hij in zijn rechten wordt aangetast omdat een wet hem beperkt in het uitoefenen van zijn klassieke grondrechten, vindt de staatscommissie dat het mogelijk moet zijn om deze wet in een concreet geval achteraf te toetsen aan de Grondwet.

## Staatscommissie parlementair stelsel

Nu kan toetsing alleen vooraf. Hiervoor adviseert de staatscommissie een Constitutioneel Hof in te stellen. Hierdoor wordt Nederland als rechtsstaat versterkt.

Onze rechtsstaat en democratie vergen permanent onderhoud; ze moeten sterk zijn en blijven omdat er zowel van buitenaf als van binnenuit gevaren dreigen. Iedereen heeft gehoord over terroristische acties, of het dreigen daarmee. Meer subtiel maar niet minder gevaarlijk is het risico van inmenging in ons verkiezingsproces en het politieke debat door buitenlandse mogendheden of groepen met behulp van social media. Ook van binnenuit zijn er aanwijzingen voor antidemocratische en antirechtsstatelijke krachten in ons politieke systeem. Daarom adviseert de staatscommissie een aparte Wet op de politieke partijen op te stellen met daarin onder meer regels over transparantie inzake financiën, maximering van giften en voorschriften voor transparantie over het gebruik van digitale instrumenten in campagnes van politieke partijen. Deze wet maakt in het uiterste geval ook een partijverbod mogelijk wanneer een partij of beweging een bedreiging is voor, of aantasting van, de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. Dit allerlaatste en zwaarste besluit is op vordering van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad aan het nieuwe Constitutioneel Hof.

Naast het op andere manieren inrichten of oprichten van procedures en instituten vraagt de staatscommissie ter versterking van ons parlementair stelsel en onze rechtsstaat ook aandacht voor een betere inbedding van democratisch burgerschap. In het verleden is gestreden voor het algemeen kiesrecht en dit is niet alleen een recht, maar omvat ook een verantwoordelijkheid voor een minimale betrokkenheid bij de politieke besluitvorming. Om aan die verantwoordelijkheid invulling te kunnen geven moet binnen het gehele voortgezet onderwijs de positie van de vakken geschiedenis, staatsinrichting en maatschappijleer versterkt worden. En als het aan de staatscommissie ligt vieren we voortaan op 5 mei – Vrijheidsdag – onze democratische rechtsstaat.