

# *Inhoudsopgave*

|                      |    |
|----------------------|----|
| Inhoudsopgave        | 1  |
| Inleiding            | 2  |
| Geschiedenis         | 4  |
| Vertrouwenscrisis    | 9  |
| Balans Perspectief   | 14 |
| Regeringsvoorstellen | 21 |
| Aanbevelingen        | 28 |
| Bijlagen             | 30 |
| Bronnen              | 32 |

# *Inleiding*

*...stel nu een koning over ons aan om ons te richten, als bij alle andere volken.*

*1 Sam. 8:5b (NBG '51)*

Bestuurlijke vernieuwing heeft oude papieren. Al in het oude Griekenland werd nagedacht over de beste staatsvorm. Filosofen braken zich het hoofd over wie het beste de staat zouden kunnen besturen. Moet het één wijze man zijn, een paar, of een heleboel? De Griekse stad Athene werd van 508 v. Chr. tot 322 v. Chr. geregeerd door het volk. De democratie was geboren.

Ook in de bijbel staat een geschiedenis over bestuurlijke vernieuwing (1 Sam. 8). Als Samuel oud is geworden en zijn zonen corrupt blijken als rechters en bestuurders van het land, komen de leiders van het volk hem om een koning vragen. Ze willen niet maar afwachten of er een richter opstaat om het volk bij te staan, maar een vast adres. Samuel wijst ze nog op de nadelen van een monarchie en dat ze al een Koning hebben, maar ze houden vol. Uiteindelijk krijgt het volk een koning. Samuel schrijft een Grondwet waarin de rechten van de koning worden vastgelegd. Overheidsmacht is beperkte macht.

Het gezag van de overheid komt van God. Dat gezag moet niet zomaar worden uitgeoefend, maar staat ten dienste van de mensen (Rom. 13:4). De overheid regeert wel over mensen die moeten gehoorzamen, maar de wetten van de overheid moeten gericht zijn op het welzijn van de mensen. In de tijd van de Romeinen bleef het bij deze uitspraak. In een moderne democratie kunnen mensen hun wensen voor hun welzijn kenbaar maken bij de overheid. De

vraag op welke manier mensen het beste te betrekken zijn bij de besluitvorming is de kern van de bestuurlijke vernieuwing. De wijze van invloeditoefening is niet los te zien van de samenleving waarin die mensen leven.

Nederland kent een ontwikkelde democratie en een Grondwet, waarin heel wat meer geregeld is dan de positie van de koning in ons staatsbestel. Het is een resultaat van eeuwen schuren en schaven. In de komende jaren zal dat nog wel even doorgaan. Het kabinet Balkende 2 heeft een speciale minister die druk doende is de bestuurlijke vernieuwing aan te jagen en vorm te geven. Deze Scripta levert een bijdrage aan de recentste ontwikkelingen in het debat over bestuurlijke vernieuwingen, maar heeft niet de illusie dat daarmee het laatste woord is gezegd. Bij al het sleutelen aan het staatsbestel van Nederland mogen we weten dat er één constante is, één Koning die blijft.

De werkgroep bestuurlijke vernieuwing:

Bas Lont  
Marcel Benard  
Karin Korterink  
Harmjan Vedder

januari 2006

# *Geschiedenis*

Om het huidige systeem van het bestuur in Nederland te begrijpen is het goed een korte blik achterom te werpen.

## ***Eenheid***

Nederland is begonnen, zij het aarzelend, als Republiek van losse provincies. De Verenigde Nederlanden werkten voornamelijk samen op het gebied van oorlog en buitenlands beleid. De provincies bleven soeverein en hadden het laatste woord. Alle besluiten moesten samen genomen worden.

Vanaf 1795 wordt door Franse invloed Nederland steeds meer een eenheid ten koste van de macht van de oude provincies. Het zijn roerige tijden met staatsgrepen en Frans ingrijpen. Uiteindelijk maakt Napoleon zijn broer Lodewijk koning van het Koninkrijk Holland (1806 -1810) en brengt daarmee een duidelijk centraal gezag. Dat maakt de weg vrij voor Willem I, zoon van de laatste stadhouder, om in 1814 koning der Nederlanden te worden.

## ***Decentrale eenheid***

Het centrale bewind van Willem I laat nu nog zijn sporen na. Uit die tijd stammen de door de Kroon benoemde burgemeester in de gemeente en de Commissaris van de Koning(in) in de provincie. De Raad van State heeft toen ook in de vorm die wij kennen een doorstart gemaakt.<sup>1</sup> Alle wetsvoorstellen en belangrijke Koninklijke Besluiten moeten voor advies langs de Raad van State. De koning is voorzitter en benoemt de leden. Dat is nog steeds zo, maar de rol

---

<sup>1</sup> De Raad van State bestond in de Nederlanden al sinds 1531 als adviesraad voor koning Karel V.

van het staatshoofd is in de 19<sup>e</sup> eeuw steeds kleiner geworden.

De Eerste Kamer is ingesteld om de Belgen tegemoet te komen. Zij wilden de adel een vaste plek in het parlement geven. De positie van de koning werd ook versterkt omdat hij op deze manier initiatieven van de Tweede Kamer die hem niet aanstonden kon blokkeren. De leden van de Eerste Kamer werden namelijk door de koning benoemd. Na de afscheiding van België bleef de Eerste Kamer bestaan. De Eerste Kamer heeft zich ontwikkeld tot plaats waar in relatieve politieke rust nog een laatste beoordeling kan plaatsvinden.

In 1848 is de Grondwet grondig herzien en ontstaat het beeld zoals wij dat kennen. Het éénhoofdig leiderschap van de koning wordt gematigd. De koning krijgt gezelschap van ministers. De Tweede Kamer wordt direct gekozen door de bevolking en de Eerste Kamer wordt voortaan gekozen door de Provinciale Staten. De 19<sup>e</sup> eeuw staat voor het parlement in het teken van het bevechten van bevoegdheden om de regering te controleren. Zaken die voor ons normaal zijn, bijvoorbeeld dat een minister het vertrouwen van het parlement moet hebben, zijn toen tot stand gebracht.

De macht werd verder gespreid in 1850 en 1851 toen respectievelijk de Provinciewet en de Gemeentewet zijn aangenomen. Collegiaal bestuur wordt de regel. De ministerraad, Gedeputeerde Staten en Burgemeester & Wethouders zetten de lijnen uit, niet de individuele bestuurders. Ook de verschillen tussen steden en dorpen vallen weg in de nieuwe vorm 'gemeente'. De oude zelfstandige Nederlanden zijn definitief provincies in het koninkrijk geworden. De bovengenoemde wetten brengen het direct kiesrecht op lokaal niveau en geven gemeenten en provincies een ruime mate van zelfstandigheid. De bestuurders worden, behalve de burgemeester en Commissaris van de Koning(in), niet meer benoemd door de koning. Deze balans tussen eenheidstaat en provinciale/lokale zelfstandigheid wordt de decentrale eenheidsstaat genoemd. Hiermee is het zogenaamde Huis van Thorbecke compleet: een

overheid in drie eenduidige bestuurslagen.

De laatste binnenlandse ontwikkeling in het gemeentelijk en provinciaal bestuur is de zogenaamde 'dualisering' in 2002. Vroeger waren wethouders en gedeputeerden lid van de raad of Provinciale Staten. Met het dualisme is het bestuuren en de volksvertegenwoordiging gescheiden. De raad en Provinciale Staten moeten de lijn uitzetten en het bestuur controleren.

Een buitenlandse ontwikkeling die steeds meer binnenlandse invloed krijgt is de Europese Unie. Het Europese bestuur staat als overheidslaag over de Nederlandse overheid heen, ondanks dat de EU alleen leidend is op punten waar de lidstaten dat hebben toegestaan.

### ***Kiesrecht***

In de ontwikkeling van het kiesrecht zijn een paar lijnen aan te geven: geld, geslacht en leeftijd. Aanvankelijk hebben alleen mannen die een bepaalde hoeveelheid belasting betalen kiesrecht (censuskiesrecht). Die financiële voorwaarden en eisen van geschiktheid worden steeds lichter. In onderstaande tabel zijn de ontwikkelingen van de kiesgerechtigde leeftijd weergegeven. In 1917 mogen alle mannen stemmen, vanaf 1919 ook alle vrouwen.

| <b>Kiesrecht</b> | <b>Actief</b> (stemmen) | <b>Passief</b> (gekozen worden) |
|------------------|-------------------------|---------------------------------|
| 1887             | 25 jaar                 | 30 jaar                         |
| 1963             | 23 jaar                 | 25 jaar                         |
| 1972/71          | 18 jaar                 | 21 jaar                         |
| 1983             | 18 jaar                 | 18 jaar                         |

### ***Kiestelsel***

Tot 1917 kent Nederland een districtenstelsel waarbij een absolute meerderheid vereist is om gekozen te worden. Door de Grondwetsherziening van 1917 krijgt Nederland evenredige vertegenwoordiging. Deze ontwikkeling sluit aan bij de opkomst van

ationale politieke partijen begin 20<sup>e</sup> eeuw. Anders dan nu hadden de partijen veel leden en wisten grote groepen mensen te mobiliseren en te emanciperen. Met de ontwikkeling van betere verbindingen, bijvoorbeeld per spoor, richt de politieke blik zich ook meer naar het nationale niveau. De levensbeschouwelijke beginselen worden belangrijker dan de eigen streek.

## ***Soorten Kiesstelsels***

Voor de geïnteresseerde lezer zijn onderstaand enkele kiesstelsels opgenomen.

### ***Evenredige stelsels***

Een evenredig stelsel houdt in dat de verhouding van de uitgebrachte stemmen is terug te zien in de verdeling van de zetels. Evenredige stelsels zijn er in soorten. Het bekendste voor ons is het lijstensysteem. Hier brengt de kiezer zijn stem uit op een lijst. Vaak is het zo dat de kiezer ook zijn stem op een persoon kan uitbrengen, in plaats van alleen op een partij. Het kan zijn dat een evenredig stelsel de mogelijkheid kent van het overdragen van je stem op één andere kandidaat: 'single transferable vote' (STV). De kiezer kan de kandidaten nummeren in plaats van slechts één aan te wijzen. Zijn er na het tellen van de eerste voorkeuren nog zetels te vergeven, dan worden de nummers twee op de stembiljetten geteld enzovoort. Met de toepassing van STV is het mogelijk nog meer rekening met de voorkeuren van de kiezer te houden. De kiezer kan zo stemmen op kandidaten van verschillende partijen.

### ***Niet evenredige stelsels***

Een niet evenredig stelsel betekent dat de verhouding van de uitgebrachte stemmen niet terug te vinden is in de zetelverdeling. De niet evenredige stelsels zijn onder te verdelen in meerderheidsstelsels ('50%+1') en stelsel waar een relatieve meerderheid voldoende is. Tot slot het systeem van 'preferential voting', of 'alternative voting'.

Hier nummert de kiezer de kandidaten. Als alle 'eerste-voorkeurstemmen' geen meerderheid creëren, dan streept men de onderste kandidaat weg en worden de stemmen van die kandidaat op tweede keus weer verdeeld.

### ***Gemengde stelsels***

Gemengde stelsels hebben een stukje uit zowel evenredige als niet-evenredige stelsels in zich. Bij gemengde stelsel wordt een deel van de zetels in regionale districten via meerderheidsstem verkozen en een deel met (partij)lijsten. Kiezers hebben twee stemmen, eentje voor de landelijke lijst en eentje regionaal, vaak voor een persoon.



# *Vertrouwenscrisis*

## **Ontwikkelingen**

De ontwikkelingen in de samenleving staan niet stil. Mensen worden steeds welvarender, mondiger en meer gericht op hun rechten. Marktwerking moet mensen in staat stellen goedkoper hun leven in te richten zoals zij dat willen. Maar door die toegenomen keuzevrijheid zijn er mensen die verzuipen in de keuzes voor een energieleverancier, zorgverzekeraar of telefoonmaatschappij. Verder blijft de wereld van mensen niet beperkt tot de woonplaats. Met computers en internet is de wereld weer een stuk kleiner geworden. Informatie is overal vandaan te halen.

Er was een tijd dat voormannen uit kerk of politiek precies zeiden wat je moest doen en laten. Nederland ontkerkte, de voorman uit de kerk viel voor velen weg. De politiek moet andere kapiteins op het schip dulden. Internationale bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben ook grote invloed op de koers van het 'schip van staat'. De grote politieke ledenpartijen lijken wel rekruteringskantoren geworden. De vrijheid van mensen om een eigen identiteit samen te stellen staat in een moeizame verhouding tot de collectieve standpunten en vertegenwoordiging van parlement en politiek.

Een deel van de mensen kan goed leven met de toegenomen instabiliteit. Ze vinden hun weg prima in het maken van alle keuzen. De overheid is voor hen vooral een lastige vrijheidsbeperker. Anderen voelen zich bedreigd door alle ontwikkelingen en willen dat de overheid zekerheden biedt. De vraag aan de overheid is niet meer alleen 'bestuur me', maar 'verzorg me' of 'vermaak me'. Hoe moet een overheid op zulke soms tegenstrijdige verlangens reageren? Deels is dat een inhoudelijk probleem waar een liberaal anders

tegenaan kijkt dan een socialist, maar het heeft ook raakvlakken met hoe de overheid is ingericht. Gemeenten krijgen in Nederland steeds meer taken toegeschoven vanuit het Rijk, omdat die taken beter op een lager schaalniveau aangepakt kunnen worden. Kleine gemeenten moeten daardoor fuseren om het ambtenarenapparaat dat voor die taken nodig is te onderhouden. Op die manier wordt er paradoxaal genoeg weer een proces van schaalvergroting ingezet. De gemeente valt niet meer samen met de lokale gemeenschap en de cirkel is rond. De zorgende overheid verliest alsnog zijn burgers uit het oog. Zo raken inhoudelijke kwesties en de organisatie van de overheid elkaar.

Tegen de achtergrond van deze maatschappelijke ontwikkelingen is het zorgelijk te zien dat de burger de politiek als een in zichzelf gekeerde elite ziet. Bijna elke nieuwe politieke partij keert zich tegen 'de elite'. Dat zie je op lokaal niveau met veel 'Leefbaar' partijen en op nationaal niveau bijvoorbeeld bij het initiatief van een misdaadjournalist van SBS6 of van een geblondeerde ex-VVD'er. Zelfs de bestaande partijen proberen afstand te nemen van de 'bestuurlijke elite'. De burger vertrouwt de overheid niet meer. Dan wordt het extra moeilijk voor een overheid gezaghebbend om te gaan met de hierboven gesignaleerde ontwikkelingen. De vraag is overigens of dat beeld terecht is. Ondanks het beeld van de ivoren toren, doen politici er alles aan om naar de burger te luisteren. Men houdt peilingen, gaat de wijken in, vormt discussiegroepen. De relatie is zelfs zo direct: vandaag in de krant, morgen een kamervraag.

### **Vertrouwen**

Voor veel mensen is het enige contact met de overheid de dienstverlening van de gemeente. Ondanks de verbeteringen door introductie van servicenummers voor losse stoeptegels en de mogelijkheid documenten aan te vragen via internet verslechtert het beeld dat mensen van de overheid hebben. Wanneer mensen

de overheid als machteloos zien, wanneer mensen het gevoel hebben dat de overheid meer voor zichzelf bezig is dan voor het welzijn van de mensen, wanneer de mensen de redeneringen van hun politici niet meer volgen dan hebben we een probleem. Een vertrouwensprobleem tussen kiezer en gekozene raakt de kern van de politiek. De minister kan niet zonder vertrouwen van het parlement en een parlementariër kan niet zonder vertrouwen van de kiezer.

Juridisch is gebrek aan vertrouwen van de bevolking geen probleem. De Kamer kan blijven zitten tot de volgende verkiezing en de regering heeft wat vertrouwen betreft alleen met het parlement te rekenen. Maar voor de legitimiteit van de overheid is het goed als ook tijdens de regeerperiode het kabinet het vertrouwen van het volk geniet. Bovendien, ook al is het geheugen van kiezers kort, er komen altijd weer verkiezingen.

De plotselinge opkomst van de LPF en het verschil van mening tussen een meerderheid van het parlement en een meerderheid van de bevolking bij het referendum over de Europese Grondwet waren de laatste tijd reden voor de politiek om te twijfelen of zij wel het vertrouwen van de burger genoten. De oplossing om het vertrouwen tussen politiek en burgers te herstellen werd gezocht in bestuurlijke vernieuwing, concreter, in het democratiseren van het bestuur. Men hoopt dat de burger meer betrokken raakt bij de politiek door ook bestuurders te laten verkiezen. Ook wil men het mogelijk maken dat de kiezer via referenda de politiek kan corrigeren. De ergste twijfel is inmiddels weer gezakt. De LPF is weer bezig met zijn ondergang en de referendumuitslag is uitgeroepen tot feest van de democratie.

We zagen al dat oplossingen die de overheid voor problemen zocht gevolgen hadden voor de organisatie van die overheid. De organisatie van de overheid heeft zijn weerslag op vertrouwen in de overheid. Een inzichtelijke organisatie maakt vertrouwen makkelijker. Het al genoemde huis van Thorbecke met zijn drie verdiepingen (gemeente, provincie en Rijk) heeft in de loop der

jaren heel wat uitbreidingen ondergaan. Er is een veelheid aan samenwerkingsorganen waarin overheden of zelfs samenwerkende overheden samenwerken. Ook zijn overheidstaken uit het ministerie verdwenen. Lang niet alle ambtenaren vallen meer direct onder een minister maar zijn ondergebracht in zelfstandige bestuursorganen (ZBO). Dit zijn organen die taken voor het Rijk uitvoeren op basis van een contract. Voorbeelden zijn de Informatie Beheer Groep, de Nederlandse Bank en het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze complexe organisatie maakt de overheid onoverzichtelijk voor de burger en maakt de zeggenschap moeilijk grijpbaar. Dat was te zien bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De minister werd aangesproken op de luxe inrichting van kantoren, maar had daar geen zeggenschap meer over. Zolang het UWV binnen de begrote kaders het werk goed doet, valt er niets te klagen.

### ***Oplossing?***

Met één pennenstreek is die organisatieproblematiek niet te overwinnen. Ook is de greep naar meer democratie te gemakkelijk om het vertrouwensprobleem te kunnen oplossen. Op de klank af is niemand tegen meer democratie, net zoals niemand tegen meer mooi weer is.

Veel problemen hoeven niet opgelost te worden met structuuraanpassingen, maar met een verandering in het gedrag. Als een politicus zelf afgeeft op 'de hoge heren in Den Haag' is dat niet bevorderlijk voor het vertrouwen. Het is niet altijd erg 'elite' te zijn. Wij hebben de Tweede Kamer gekozen om problemen in de samenleving samenhangend aan te pakken. Daarbij hoort enig gezag en afstand. De elite moet zich alleen niet afsluiten. Politici moeten leren hun afweging in het openbaar te maken. Ze moeten leren beargumenteerd nee zeggen. Nee zeggen tegen een burger, maar ook tegen zichzelf. Het besturen op detailniveau kan gerust aan de regering worden overgelaten. Niet elke opmerkelijke gebeurtenis is een spoeddebat waard. Niet na elke ontsnapte tbs-er is het nuttig de minister van Justitie naar de Kamer te halen.

Er moet een parlementaire balans gevonden worden tussen praathuis en wetgevingsfabriek. Er moet een bestuurlijke balans gevonden worden tussen democratie en doortastendheid. Er moet een balans gevonden worden tussen individuele verworvenheden en collectief vertrouwen. Perspectief heeft geprobeerd die balans te vinden. Zonder kroonjuwelen, maar met oog voor de achterliggende problemen.

# *Balans Perspectief*

Het doel van de staatkundige vernieuwingen is wat PerspectieF betreft niet democratiseren omdat het moet, maar proberen het vertrouwen in de politiek te herstellen. Dat moet evenwichtig gebeuren. Alle onderdelen van het bestuur in Nederland hangen samen. Ze zijn niet los verkrijgbaar. Er zal een systeem moeten worden gevonden waarbij de elementen elkaar versterken en in balans houden, niet tegenwerken.

## ***Parlement in balans***

PerspectieF is voorstander van de parlementaire democratie. De parlementaire democratie kan op onderdelen een opknapbeurt gebruiken. Hieronder zullen de benodigde wijzigingen aan de orde komen.

Het parlement is de plaats waar het volk vertegenwoordigd is. Daar moeten partijen laten zien waar ze voor staan. Uitgebreide regeerakkoorden passen hier niet goed bij. Partijen moeten zo veel mogelijk de vrijheid hebben hun eigen geluid te laten horen en slechts op hoofdlijnen gebonden zijn aan de coalitie. Wisselende meerderheden gebruiken is geen ramp, dat is politiek.

Bij het recht van enquête wil het coalitiebelang wel eens vertroebelend werken. Het voorkomen van mogelijke politieke schade is dan belangrijker dan de lessen die geleerd kunnen worden uit het onderzoek. Die angst is onterecht. Het enquêterecht is geen aanval, geen parlementaire vorm van een strafproces, maar een onderzoeksinstrument. PerspectieF wil dat een parlementaire minderheid van bijvoorbeeld 50 leden (1/3) een parlementair

onderzoek kan beginnen. Duitsland kent in artikel 44 van de Duitse Grondwet ook die mogelijkheid. Daar kan een kwart van de Bondsdag een onderzoekscommissie instellen. Dit voorstel is in lijn met de recente mogelijkheid een spoeddebat (interpellatie) niet bij meerderheid maar bij 30 Tweede Kamerleden toe te staan.

Via een stelsel van evenredige vertegenwoordiging is de best mogelijke afspiegeling van de bevolking te realiseren. Slechts 0,67% (1/150) van de stemmen is nodig om een vertegenwoordiger in het parlement te kiezen. Hiermee wordt beter dan in welke andere vorm dan ook tegemoet gekomen aan de gewenste keuzemogelijkheden van burgers.

Om de individuele burger te beschermen tegen parlementaire dwaling moet de toetsingsmogelijkheid van de rechterlijke macht worden uitgebreid. De toetsing moet niet beperkt blijven tot de internationale verdragen. Mensen moeten een beroep kunnen doen op de rechter als wetten de individuele grondrechten uit de Nederlandse Grondwet schenden. Een initiatiefvoorstel daartoe van mevrouw Halsema ligt in eerste lezing bij de Eerste Kamer.

In Nederland kent het parlement, de Staten-Generaal, twee Kamers. Perspectief denkt dat we met één Kamer toe kunnen. De Eerste Kamer doet per definitie het werk van de Tweede Kamer over. Dat is op zich niet erg, als er een goede reden achter zit. Die is er niet (meer). De Eerste Kamer beoordeelt de kwaliteit van wetgeving, let op strijdigheid met de Grondwet en internationale verdragen, bewaakt de rechten van de burgers en controleert of het voorstel betaalbaar is. Die taken worden al door andere organen gedaan.

De Raad van State bekijkt wetten voor die ingediend worden bij de Kamer. De Raad toetst of goed beargumenteerd wordt waarom de voorgestelde wet zou moeten worden ingediend. Hij stelt vragen als: is er een probleem, klopt de oplossing (wet) bij het probleem en is de wet uitvoerbaar? Verder kijkt de Raad of het wetsvoorstel strookt

met hogere wetten, zoals internationale verdragen en de Grondwet, en of de wet in de bestaande wetgeving past. Tot slot controleert de Raad van State het wetsvoorstel op logische opbouw en eenduidige formulering. Hiermee is al een groot deel van de taken van de Eerste Kamer gedaan. De Tweede Kamer krijgt dit advies van de Raad van State met de reactie van de regering bij het wetsvoorstel en kan daar bij de behandeling rekening mee houden.

De keus is gemaakt de Eerste Kamer overbodig te vinden en de Raad van State niet. Een technisch advies past echter het beste aan het begin van het wetgevingsproces. Op basis daarvan kan de Tweede Kamer een standpunt innemen. De meerwaarde om daar de Eerste Kamer als volksvertegenwoordiging nog eens technisch naar te laten kijken is in de ogen van Perspectief klein.

De rechter kan een wet aan internationale verdragen en binnenkort, als het Perspectief ligt, aan de Grondwet toetsen. Dit is nog eens een waarborg voor de rechten van de burger.

De politieke afweging kan ook alleen door de Tweede Kamer gemaakt worden. Nu worden er ook niet lichtvaardig wetten aangenomen met het idee dat de Eerste Kamer de wet wel wegstemt. Sterker nog, de Eerste Kamer heeft sinds 1945 slechts 49 wetsvoorstellen geblokkeerd, terwijl in één jaar 200 tot 300 wetten worden aangenomen.

De Eerste Kamer mag niets wijzigen aan een wet, maar alleen wetten afwijzen of aannemen. De Eerste Kamer heeft echter meer invloed afgedwongen. Als de Eerste Kamer iets wil wijzigingen dan wordt niet ingestemd totdat de minister een wijzigingswet heeft ingediend bij de Tweede Kamer. Zo'n wijzigingswetje heet een novelle. Sinds 1974 heeft de Eerste Kamer 58 inhoudelijke wijzigingen afgedwongen via novelles. De Eerste Kamer is via een omweg gaan amenderen. De Eerste Kamer doet dus meer dan de bedoeling is en niets wat andere organen niet kunnen.

Terugkijkend in de geschiedenis is de Eerste Kamer er alleen maar gekomen voor de Belgen en om de rol van de koning te versterken. Beide redenen zijn niet meer aan de orde. In federale



staten zijn deelstaten in een eigen kamer vertegenwoordigd, zoals in de VS de Senaat en in Duitsland de Bondsraad. Nederland is een eenheidsstaat en geen federatie. Dus die reden valt ook af.

Als hier de redenering op zou houden, wordt de democratische balans verstoord. Een indirect gekozen Kamer wordt afgeschaft ten gunste van benoemde rechters, en staatsraden. Perspectief kiest ervoor de laatste controle bij de burgers te leggen door een referendum mogelijk te maken op initiatief van de kiezers. Binnen zes weken moet 1% van de kiezers het voorlopige referendumverzoek ondersteunen, waarna binnen enkele maanden, bijvoorbeeld drie, 10% van de kiezers gehaald moet worden voor een definitief verzoek. Deze grenzen worden bij wet geregeld. Referenda moeten zo veel mogelijk gebundeld worden met verkiezingen.

Met de introductie van deze referendumvorm er geen sprake is van volkssoevereiniteit. De regering regeert, de koning(in) blijft soeverein 'bij de gratie Gods'. Een referendum aan het eind van het wetgevingsproces loopt de politiek niet voor de voeten en dwingt de kamerleden tot zorgvuldige argumentatie. Het al dan niet instemmen met een wet voorkomt heisa over de vraagstelling. Dit type referendum is een vorm van gezonde volksinvloed op het bestuur. Dit alles overwegend kan de Eerste Kamer worden afgeschaft en vervangen worden door de mogelijkheid een referendum te houden op initiatief van kiezers.

### ***Bestuur in balans***

Bestuurders worden niet gekozen, maar benoemd. Zo wordt er een balans gevonden tussen de wensen van de politiek en de politieke aansturing van de ambtenaren. Zo wordt voorkomen dat twee democratisch gekozen organen in botsing komen. Dat komt de slagvaardigheid ten goede. Een gekozen premier kan bovendien leiden tot versplintering van het politieke spectrum in het huidige stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Hierover later meer.

De organisatie van de overheid moet helder zijn. In de huidige

complexe samenleving kun je nauwelijks eisen dat de overheid klein is, maar helder en eenduidig gestructureerd moet mogelijk zijn. Dat verhoogt de inzichtelijkheid en het vertrouwen. Er kan flink gesnoeid worden in allerlei samenwerkingsorganen en samenwerkende samenwerkingsorganen.<sup>2</sup> Het accent moet niet liggen op de fusie van gemeenten of provincies, maar bij welke bestuurslaag een taak het beste past.

Ook het koninkrijk kan eenvoudiger ingericht worden. De Nederlandse Antillen als landsverband beginnen scheuren te vertonen. De gehouden referenda<sup>3</sup> wijzen erop dat de meeste eilanden een zelfstandige band met Nederland willen.

De problemen op de Antillen zijn onze problemen. Als het daar niet goed gaat, merken we het hier en andersom. Er moet in overleg, volgens het geldende Statuut waarin de verhoudingen binnen het koninkrijk staan beschreven, naar gestreefd worden de Nederlandse Antillen en Aruba in één provincie onder te brengen met een gemeente of vijf. Niet om te herkoloniseren, maar omdat burgers van het Koninkrijk der Nederlanden een passend bestuur verdienen. Een provincie is veel minder nadrukkelijk aanwezig dan een landsregering. De eilanden hebben als gemeenten voldoende

---

<sup>2</sup> Neem nu bijvoorbeeld **het platform Zuidvleugel** met daarin de Provincie Zuid-Holland, Drechtsteden, Holland Rijnland, Stadsgewest Haaglanden, Gemeente Den Haag, Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Midden-Holland, Stadsregio Rotterdam, Gemeente Rotterdam. En bekijk eens het **Samenwerkingsverband Randstad** met daarin de volgende partijen: de provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland, de gemeenten Rotterdam, Den Haag Utrecht en Amsterdam en de gemeentelijke samenwerkingsgebieden Regionaal Orgaan Amsterdam, Stadsregio Rotterdam, het Stadsgewest Haaglanden en het Bestuur Regio Utrecht. Overleggen is goed, maar deze gelaagdheid en overlap is wat te veel van het goede.

<sup>3</sup> **2000** St. Maarten (land), **2004** Bonaire en Saba (beide directere band met Nederland), **2005** Curaçao (land) en St. Eustatius (als enige voor behoud landsregering).

autonomie om hun toekomst vorm te geven. De contacten tussen de eilanden en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bestaan al. De moeizame onderhandelingen tussen landen zijn verleden tijd. De eilanden kunnen gewoon meedoen bij de verdeling van de potten voor grote steden problematiek en EU regio's. Papiaments krijgt dezelfde status als het Fries.

Er gaan stemmen op om de waterschappen, ook wel hoogheemraadschappen, op te heffen en in de provincies te laten opgaan. Perspectief is hier geen voorstander van. Waterschappen zijn functioneel ingedeeld. De grenzen worden bepaald door stroomgebieden, niet door provincie- of gemeentegrenzen. De toezichthoudende rol is voor provincies voldoende. Water is zo fundamenteel, zo voorwaardelijk voor Nederland, dat een apart bestuur niet vreemd is. De directe verkiezingen gaan nog niet zonder problemen, maar die zijn ook pas in 1995 ingevoerd.

### ***Burger in balans***

Vertrouwen moet geen sluitstuk zijn van de besluitvorming, maar aan de voorkant van het proces aanwezig zijn. Het geven van een stem aan een kandidaat is zo'n schenking van vertrouwen. Referenda kunnen vertrouwensproblemen tussen politiek en burger aan het licht brengen. Het is niet bevorderlijk voor het aanzien van de politiek als de overheid een besluit heeft genomen en daar op terug moet komen omdat het volk er in meerderheid niet mee kan leven. Hoewel verlies van aanzien te verkiezen is boven een wet die doorgedrukt wordt, is het is verstandiger in het voortraject de mening van burgers mee te nemen. Dat kan via een Nationale Conventie zoals hieronder te zien is in het regeringsvoorstel, of door verschillende belangengroepen de gelegenheid officieel hun commentaar bij een voorstel in te dienen. De politiek behoudt de verantwoordelijkheid voor een slotafweging.

Het kiesstelsel moet het mogelijk maken de verschillende scheidslijnen in de bevolking tot uitdrukking te brengen in de politiek. Het huidige,

extreem evenredige stelsel leent zich daar uitstekend voor. Gevoelens die leven in de samenleving hebben in een vroeg stadium de kans om naar de oppervlakte te komen. Dat kan via de steeds meer democratiserende bestaande partijen, maar ook door het oprichten van nieuwe partijen. De andere partijen kunnen standpunten innemen op basis de nieuw ontstane scheidslijn. We hebben ruime ervaring met partijen met een verschillende visie op arbeid en kapitaal. In de jaren '90 kwamen met de ouderenpartijen de zorgen van 65/55+ op de agenda te staan. In de toekomst is er wellicht plaats voor een moslimpartij. Die flexibiliteit is in een democratie nodig.

# ***Regeringsvoorstellen***

De laatste jaren is er hernieuwde aandacht voor bestuurlijke vernieuwing. In het tweede kabinet Balkenende is er zelfs een minister van bestuurlijke vernieuwing gekomen. Bij zijn eerste de beste vernieuwing, het op een andere manier aanstellen van de burgemeester, trad de minister af toen zijn plan werd afgewezen in de Eerste Kamer. De nieuwe minister van bestuurlijke vernieuwing Pechtold stuurde zijn plannen in de zomer van 2005 naar de Tweede Kamer. Zijn deze voorstellen in balans? Ook naar aanleiding van het regeringsvoorstel zal Perspectief enige voorstellen tot verbetering doen.

## **Referendum**

Het referendum over een wet achteraf, op initiatief van de kiezers als laatste controlemogelijkheid is de enige vorm van referendum die past in een parlementaire democratie. Deze vorm stelt Perspectief ook voor in de vorige paragraaf. Andere vormen van referenda doen meer kwaad dan goed.

Het referendum is inmiddels een klassiek voorstel geworden waar het bestuurlijke vernieuwing betreft. Maar na 1797 is er tot 2005 geen referendum op nationaal niveau gehouden, ondanks de Tijdelijke Referendum Wet (geldig van 2002 t/m 2004). De gekozen vorm van het EU referendum, dat het parlement een vraag voorlegt aan de bevolking, is zwak. Als regering en parlement geen beslissing durven nemen is het een aantrekkelijke oplossing het volk de beslissingen zelf te laten nemen. In Zwitserland is dit systeem in extremen te zien en loopt men tegen de grenzen aan. Politici tonen geen visie meer, maar wachten op het referendum. Beslissingen worden uitgesteld en de procedure van het referendum maakt de

besluitvorming zo stroperig dat vertraging van jaren optreed.

Referenda lijken instant probleemoplossers, maar ze plaatsen ons ook voor problemen. Kunnen partijen in het debat vertellen waarom ze iets vinden, de wil van de kiezer is niet zo eenduidig. De politici hebben meteen na de uitslag van het EU- referendum besloten dat de kiezer vindt dat het te snel gaat met Europa en dat we te veel betalen. Een knappe redenering uit een simpel ‘nee’. Uit onderzoeken moest blijken wat de kiezer had gevonden met zijn ja of nee.

De balans tussen leiden en volgen, tussen daadkracht en democratie zoals die in ons politieke stelsel is gevonden, wordt verstoord door zulke referenda. De macht ligt niet bij het volk, maar bij een overheid die verantwoording schuldig is.

Ook al verwelkomt PerspectiefF referenda achteraf op initiatief van kiezers, het is belangrijk vooral in het voortraject, via inspraak of interactieve besluitvorming, de burgers te betrekken. Nieuw beleid met duidelijke politieke randvoorwaarden en speelruimte leent zich daar uitstekend voor. Beter is het problemen voor te zijn dan achteraf voor verrassingen komen te staan.

## ***Referenda***

Referenda zijn er in vele soorten en maten met evenzoveel namen. Die namen lopen nog al eens door elkaar. Om het eenvoudig te houden is het zaak op drie dingen te letten. Wie neemt het initiatief (burgers, parlement, wettelijke verplichting), is de uitslag bindend (ja, nee) en waar in het wetgevingsproces vindt het referendum plaats (vooraf, achteraf). Door telkens uit een categorie één optie te kiezen kun je mogelijke referendavormen samenstellen. Het laatst gehouden referendum over het grondwettelijk verdrag van de EU was een niet bindend referendum op initiatief van het parlement vooraf.

## ***Kiesstelsel***

Voor enkele politici is de veelheid aan partijen die Nederland rijk is een doorn in het oog. Zij proberen via het wijzigen van het kiesstelsel het partijstelsel te veranderen en de band tussen kiezer en gekozene te versterken. Via kleinere stembedistricten wil men de politicus dichter bij de kiezer brengen. Het Kamerlid wordt dan echt afgevaardigde van een bepaalde regio. Dit zou het vertrouwen en de aanspreekbaarheid moeten verhogen. Verder hebben met kleinere stembedistricten kleine, landelijke partijen minder kans zetels te halen. Dit zou de verkiezingsuitslag helder moeten maken en coalitiekabinetten voorkomen.

Perspectief denkt niet dat deze veranderingen heilzaam zijn. Zoals al eerder opgemerkt is het eerste doel van een kiesstelsel is het vertalen van stemmen in zetels, om 16 miljoen Nederlanders in te dikken tot een club van 150 mensen. Het Nederlandse kiesstelsel slaagt daar uitstekend in. Met evenredigheid in één kiesdistrict verstoort niets de weerspiegeling van het volk in het parlement.

Een verkiezing in kleinere districten biedt kansen aan partijen met sterke regionale worteling. Het is dus een misverstand dat kleine partijen met kleine stembedistricten buiten het parlement gehouden worden. Het Lagerhuis van Groot-Brittannië kent ook een partij of tien. Wat er gewonnen wordt aan lokale worteling aan de ene kant, gaat wel ten koste van een landelijke visie op het landelijk bestuur aan de andere kant. Een kamerlid zal de neiging krijgen voor zijn district zaken binnen te halen. Een landelijke, integrale afweging wordt een regionale uitruil. Bovendien worden coalitiekabinetten op deze manier niet voorkomen. De noodzaak van een coalitie is niet afhankelijk van districts grootte, maar van fractiegrootte in de Kamer.

## ***Burgerforum kiesstelsel en Nationale conventie***

In de voorstellen van minister Pechtold is de oprichting van een burgerforum opgenomen die zich moet buigen over wat er met het kiesstelsel moet gebeuren. Alle varianten van kiesstelsels zijn de in de afgelopen jaren langsgeslagen. De politiek komt er niet uit,

dus nu mag de burger het zeggen. PerspectiefF vindt dat het huidige stelsel heel goed in staat is een weerspiegeling te vormen van het volk. Mensen met wensen zijn druk doende met het oprichten van nieuwe partijen. Daaruit blijkt vertrouwen in het bestaande systeem (let wel, niet in de huidige partijen en politici).

Het burgerforum mag zich buigen over het kiesstelsel. Een groep van politieke partijen, wetenschap, maatschappelijk middenveld, journalisten en jongeren mag in den brede gaan nadenken over constitutionele veranderingen. De onderwerpen zijn nog onduidelijk, net als de producten waarmee de conventie kan komen en wat er vervolgens met die producten gedaan zal worden.

PerspectiefF juicht deze vormen van interactief bestuur op landelijk niveau toe. Op deze manier is het mogelijk burgers in het voortraject van wetgeving hun inbreng te laten leveren. Helaas wordt aan de drie voorwaarden van interactief bestuur niet voldaan: allereerst is de politieke speelruimte is onduidelijk, ten tweede is de behandeling van de uitkomst is onzeker. En tot slot moeten voorgaande twee punten voorafgaand aan het interactieve proces helder zijn.

### ***Verlaging voorkeurdrempel***

De minister stelt verder voor de drempel bij voorkeurstemmen te verlagen. Nu kan een kandidaat loskomen van de lijstvolgorde met de helft van het aantal stemmen dat nodig is voor één 'volle' zetel. Dat zou een kwart moeten worden. Het is PerspectiefF een raadsel hoe het verlagen van deze drempel van 50% naar een 25% van de kiesdeler de band met de gekozene kan versterken. De lage drempel lijkt een aantrekkelijk instrument om het de moeite waard te maken een persoonlijke campagne te voeren. Maar een lagere drempel zorgt er enkel voor dat er minder kiezers een band met een gekozene hoeven te hebben. Zo'n 7500 stemmen is wel erg weinig voor een landelijke stemming. PerspectiefF ziet in deze maatregel dan ook niet de verwachte verbetering.



### ***Gekozen bestuurders***

In Nederland wordt alleen de volksvertegenwoordiging gekozen. Bestuurders zoals wethouders, burgemeesters en ministers worden benoemd. Er worden met enige regelmaat voorstellen gedaan om de burgemeester en de minister-president direct te gaan kiezen.

Het probleem met het kiezen van bestuurders is dat er dan twee organen zijn die zich via verkiezing kunnen beroepen op de burger. Nu moet het bestuur aftreden als zij het vertrouwen van de volksvertegenwoordigers verliest, maar dan kan het antwoorden 'ga zelf maar weg, wij zijn net zo gekozen als jullie'. Met een directe verkiezing van bestuurders verlies je in ieder geval die duidelijkheid en moeten vaak slepende afzettingsprocedures oplossingen bieden. Voor een herstel van vertrouwen lijkt dat geen succesvolle optie.

Een verder complicerende factor is het stemgedrag van de burgers. Het land dat vergelijkbaar is met Nederland wat betreft het kiesstelsel is Israël. Enige jaren terug heeft men daar geprobeerd de minister-president direct te kiezen. Het gevolg was dat men op de premierkandidaat van de grote politieke partijen stemde, maar de stem voor het parlement gaf aan het aan een radicalere partij. De premier had dan de moeilijke opgave een coalitie van radicale partijen bij elkaar te houden. In Israël is deze vernieuwing dan ook weer snel teruggedraaid. Vertaald naar Nederland zou de gekozen minister president voor hetzelfde effect kunnen zorgen. Men stemt op de PvdA kandidaat voor het premierschap, maar op de SP of GroenLinks voor de Tweede Kamer. Daarmee maakt de kiezer het heel moeilijk voor de PvdA premier een stabiel kabinet te vormen. Hij zal met veel partijen een coalitie moeten vormen. Hoe meer partijen in een coalitie, des te onstabielere ze is. Zeker als de partijen veel van elkaar verschillen.

### ***Minister president***

Minister Pechtold wil met een onderzoek komen naar de bevoegdheden en de eventuele democratische legitimatie van het minister president. Hierboven is al wat opgemerkt over de gekozen

minister president en de ervaringen die daarmee zijn opgedaan in Israël. Het onderzoek naar de bevoegdheden zou te maken kunnen hebben met het regelmatige verwijt dat de premier eenheid moet uitstralen en afdwingen in zijn kabinet. De Nederlandse situatie kenmerkt zich door collegialiteit. Coalitiegenoten staan meestal niet te juichen als één van hen met de minister-president te hoog van de toren blaast. Men is liever geen loopjongen van iemand van een andere partij. Perspectief hecht aan de huidige collegialiteit. Een directe democratische legitimatie van de minister president verstoort de balans in de regering.

### *Burgemeester*

Teruggrijpend op de inhoudelijke argumentatie voor het direct kiezen van de burgemeester uit het eerdere wetsvoorstel stelt het kabinet nu voor de directe verkiezing van de burgemeester in de Grondwet te regelen. Dit in plaats van het uit de Grondwet halen van de benoeming zoals eerder het voorstel was. De Commissaris van de Koning(in) blijft wel benoemd. Het kabinet wacht tot de regeringsfracties eruit zijn en komt dan met een pakketje wijzigingen op het bestaande voorstel.

Perspectief bewondert de volharding, maar keurt de hardleersheid waarmee dit gepaard gaat af. Het lokale bestuur bestaat meestal uit deeltijdpolitici. Een onafhankelijke, professionele component in het geheel kan heel verhelderend zijn bij conflicten. Het enige probleem is de moeilijk te volgen aanstellingswijze via de Commissaris van de Koning(in) en vertrouwenscommissie door de minister. Dat laat zich eenvoudig oplossen door de benoeming van zowel Commissaris van de Koning(in) als burgemeester door de Provinciale Staten (PS) respectievelijk de gemeenteraad te laten doen. Als de burgemeester niet de oplossing, maar oorzaak van het probleem is, kan de burgemeester of Commissaris van de Koning(in) zo ook makkelijker naar huis gestuurd worden. Op deze manier wordt ook voorkomen dat de Commissaris van de Koning(in) en burgemeester soms geen politiek gevoelige portefeuilles mogen

hebben. Ze kunnen zich volledig politiek gaan inzetten voor hun provincie of gemeente in plaats van verbannen te worden naar allerlei commissies om de tijd door te komen.

### *Spreiding verkiezingen*

Om de nationale politiek wat minder de lokale verkiezingen te laten overschaduwen stelt het kabinet voor de verkiezingen van gemeenteraden niet meer op dezelfde dag te laten plaatsvinden. Als mogelijkheden worden genoemd een spreiding naar alfabet of provincie. Dit is een redelijk begin, maar als de lokale democratie echt voor vol wordt aangezien zou het van moed getuigen de mogelijkheid te openen de Provinciale Staten en de gemeenteraad ook tussentijds te ontbinden en nieuwe verkiezingen uit te schrijven. Perspectief is bereid die stap te maken. Zo kan een oplossing worden gezocht in situaties waarin de bestaande politieke samenstelling geen oplossing te vinden is zonder het bestuur voor de rest van de vier jaar vleugellam te doen zijn.

# *Aanbevelingen*

**1** In de Grondwet moet inleidend tot uitdrukking worden gebracht dat de overheid door God is aangesteld in zijn dienst.

**2** Het bestuurlijk stelsel zoals het zich ontwikkeld heeft, behoeft geen radicale omvorming, maar aanpassing op onderdelen. De monarchie functioneert naar behoren. De parlementaire democratie is in staat de ontwikkelingen op te vangen. Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging is goed in staat nieuwe meningen een kans te geven tot het beleid door te dringen via nieuwe of bestaande partijen.

**3** Eenduidigheid in de overheidsorganisatie helpt het vertrouwen te herstellen.

- a, Het schuiven met taken tussen bestuurslagen is te verkiezen boven het verlaten van een eenduidige staatsinrichting.
- b, Gemeentelijke samenwerkingsorganen moeten slechts taken van de deelnemers gedelegeerd krijgen, niet van het Rijk of de provincie.
- c, Er moet gestreefd worden de Nederlandse Antillen en Aruba staatkundig te integreren met Nederland op het niveau van provincie en gemeenten.

**4** De Eerste Kamer wordt afgeschaft. Er komt een mogelijkheid om op initiatief van kiezers een referendum te houden na goedkeuring van elke wet door de Tweede Kamer. Hiertoe moet de Grondwet worden aangepast. Binnen zes weken

moet 1% van de kiezers het voorlopige referendumverzoek ondersteunen, waarna binnen enkele maanden 10% van de kiezers gehaald moet worden voor een definitief verzoek. Deze grenzen worden bij wet geregeld. Referenda moeten zo veel mogelijk gebundeld worden met verkiezingen.

**5**

De functie-inhoud van burgemeesters en Commissarissen der Koning(in) kan ongemoeid worden gelaten, maar de benoeming moet door de gemeenteraad, respectievelijk Provinciale Staten geschieden. Hiervoor moet de Grondwet aangepast worden. Dit is eenduidig, weerspiegelt de bestaande praktijk en vergemakkelijkt ontslag bij verlies van vertrouwen. Net als de gemeenteraad als hoofd van de gemeente het college benoemd, zo benoemd de Koning(in) als staatshoofd de ministers.

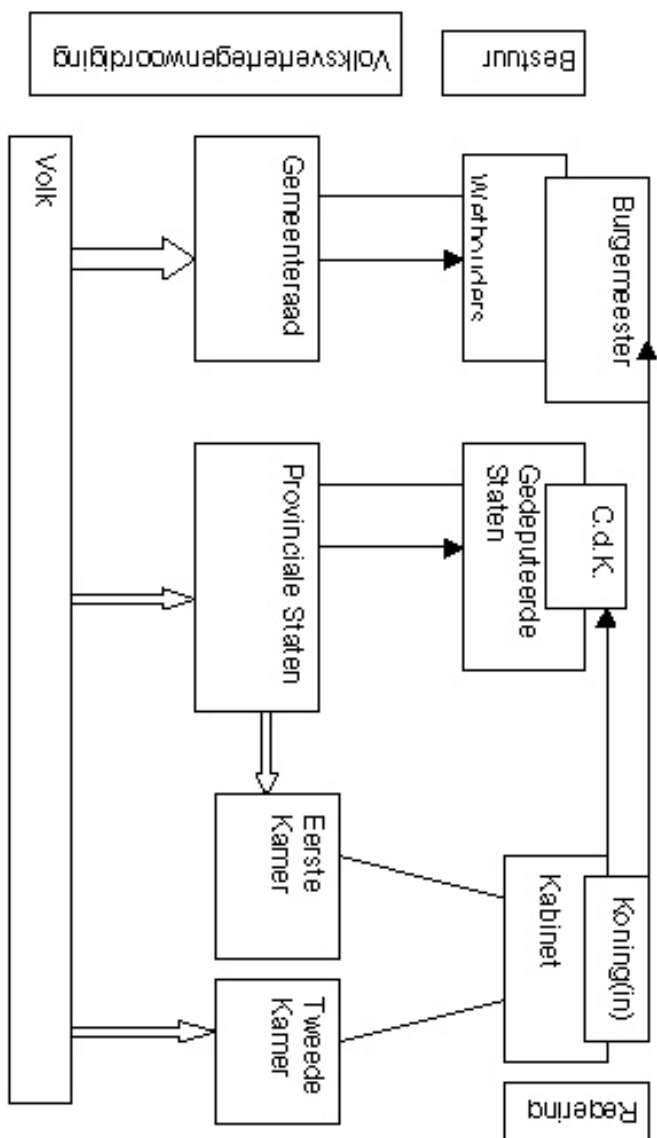
**6**

Het moet mogelijk worden de Provinciale Staten en gemeenteraden tussentijds te ontbinden. Zo kan een oplossing worden gezocht in situaties waarin de bestaande politieke samenstelling geen oplossing te vinden is zonder het bestuur voor de rest van de vier jaar vleugellam te doen zijn.

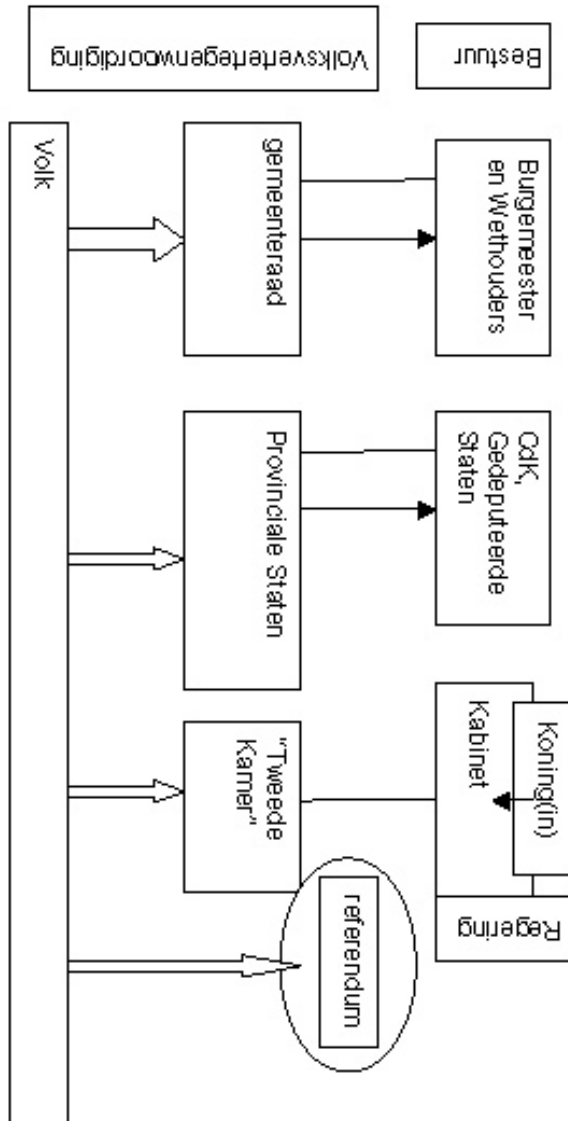
**7**

Een parlementaire minderheid van bijvoorbeeld 50 leden (1/3) moet een parlementair onderzoek kunnen starten. Dit is in lijn met de recente mogelijkheid een spoeddebat (interpellatie) niet bij meerderheid maar bij 30 voorstanders toe te staan.

# Bijlage 1: huidig stelsel



# Bijlage 2: voorstel Perspectief



# ***Bronnen***

Berg, van den, J.Th. J., et al. (red.) 1995, *Inleiding Staatskunde*, Deventer: Kluwer.

Haasdijk en Poelman, 1994, *Sleutelen aan het staatsbestel*, Barneveld: Vuurbaak.

Hague, R. M. Harrop, S. Breslin, *Comparative government and politics, An introduction*, 4e editie 1998.

[www.bzk.nl](http://www.bzk.nl)

[www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

[www.parlement.com](http://www.parlement.com)

[www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)

[www.regio-randstad.nl](http://www.regio-randstad.nl)

[www.zuidvleugel.nl](http://www.zuidvleugel.nl)





# *Colofon*

Bestuur in Balans is een Scripta van  
PerspectieF, ChristenUnie-jongeren.

*<http://www.perspectief.nu/>*

2e jaargang

De werkgroep  
**Bestuurlijke Vernieuwing**  
bestaat uit:

Bas Lont, voorzitter  
Marcel Benard  
Karin Korterink  
Harmjan Vedder

***Foto omslag:***  
Steven Witkam  
Den Haag

***Opmaak:***  
Jan Lont