

Vergaderjaar 2007–2008

30 184

Bestuurlijke vernieuwing

Nr. 14

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2007

Hierbij bied ik U aan het standpunt van het kabinet over het eindrapport van de Nationale conventie «Hart voor de publieke zaak».

Het kabinet heeft met waardering kennis genomen van de inhoud van dit rapport (Kamerstuk 30 184, nr. 12).

De versterking van de representatieve democratie en de versterking van het burgerschap, waar de Nationale conventie voor pleit, zijn in lijn met de benadering die het kabinet heeft gekozen.

De Conventie doet ook enkele aanbevelingen die het interne functioneren van uw Kamer betreffen. Het is niet aan het kabinet hierover een oordeel uit te spreken.

Uw Kamer heeft inmiddels besloten tot een parlementaire zelfreflectie. Naar de uitkomsten daarvan ziet het kabinet met belangstelling uit. En het gaat daarover te zijner tijd ook graag het gesprek aan met uw Kamer.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

1. Inleiding

Het kabinet heeft met waardering kennis genomen van het eindrapport *Hart voor de publieke zaak* van de Nationale conventie (hierna: Conventie). Eveneens waardeert het de transparante en interactieve wijze waarop dit rapport tot stand is gekomen. De Conventie heeft haar eindrapport gepresenteerd op 5 oktober 2006, tezamen met vier voorstudies en een documentaire. De Conventie was ingesteld door het kabinet Balkenende-II in het kader van zijn agenda voor democratische vernieuwing. De Conventie kreeg de opdracht voorstellen te doen voor de inrichting van het nationaal politieke bestel die kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen tussen burger en politiek en die mede ten grondslag kunnen liggen aan de constitutie voor de eenentwintigste eeuw. De Conventie is er in geslaagd binnen een korte tijd een samenhangend pakket van voorstellen aan te bieden. De Conventie maakt daarbij een verhelderend onderscheid tussen voorstellen die op de korte termijn, de middellange termijn en de lange termijn kunnen worden ingevoerd. Daarmee maakt zij «bestuurlijke vernieuwing» hanteerbaar. Op het moment dat de conventie haar voorstellen deed was het vorige kabinet demissionair. Dat kabinet besloot het geven van een reactie over te laten aan zijn opvolger.

2. Herstel van vertrouwen

Uit recente onderzoeken blijkt dat Nederlanders enerzijds hoge verwachtingen hebben van de overheid, maar anderzijds uitspreken niet zo veel vertrouwen hebben in haar instituties. Dat is uiteraard een onwenselijke situatie en het kabinet heeft herstel van vertrouwen dan ook hoog in het vaandel staan.

Vertrouwen in de overheid en de politiek is noodzakelijk voor de legitimiteit en de effectiviteit van het overheidsoptreden; zonder vertrouwen geen vitale democratie en geen stabiele democratische rechtsstaat. De samenleving is de afgelopen decennia sterk veranderd. Mede daardoor is er een representatieprobleem en is er scepsis tegenover instituties. Daarop een goed antwoord formuleren is een opdracht voor regering en volksvertegenwoordiging, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid.

Het kabinet wil dit doen door gericht aandacht te besteden aan de maatschappelijke problemen die veel burgers ervaren. In dialoog met betrokkenen moet naar werkbare oplossingen worden gezocht. Niet door het stapelen van nieuw beleid, maar door het oor te luisteren te leggen in de samenleving. Met zijn 100 dagen tour heeft het kabinet dit concreet vorm gegeven.

In de tweede plaats door te erkennen dat er veel kracht en kennis zit bij de burgers en in de georganiseerde samenleving en door een wijs gebruik te maken van die kracht en die kennis. Het coalitieakkoord verwoordt dit als volgt: «De overheid laat burgers ruimte om initiatief te nemen en rust hen toe om voluit mee te doen. Vertrouwen ligt aan de basis van een goed functionerende overheid. De overheid *schenkt* vertrouwen aan burgers en aan professionals en uitvoerders in de publieke sector, wier vakkennis van cruciaal belang is. De overheid *verdient* vertrouwen door een goede dienstverlening, dialoog met de burgers en een goed evenwicht tussen zorgvuldigheid en slagvaardigheid».

In de derde plaats door te werken aan een slagvaardige en efficiënte overheid. De vernieuwing van de rijksdienst heeft echter niet alleen een harde

kant, maar ook een zachte kant. Het luisteren naar de burgers en het verschaffen van ruimte aan burgers vraagt ook om een andere houding van het overheidsapparaat.

En in de vierde plaats door een versterking van de democratie en het democratisch bestel. Het gaat daarbij primair om een versterking van de *representatieve* democratie.

Het kabinet sluit zich in dit verband graag aan bij de Raad voor het openbaar bestuur, die in zijn advies «De staat van de democratie» de waarde van de representatieve democratie voorop stelt vanwege de deliberatie die daarin plaats vindt. Door het uitwisselen van argumenten komt betere besluitvorming tot stand en wordt er, zeker in de vorm waarin de representatieve democratie gestalte heeft gekregen in ons land, beter rekening gehouden met minderheden. Het gaat in ons land niet om overstemmen, maar vooral om overeenstemmen.

Dit gezegd hebbende, wenst het kabinet ook te investeren in democratische vorming en de bevordering van actief democratisch burgerschap (burgerparticipatie).

Versterking van de representatieve democratie betekent in de eerste plaats het versterken van de rol van de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigingen, dus de rol van de Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden. Ook de positie van politieke partijen, die aan erosie onderhevig is, vraagt aandacht.

Het kabinet zal maatregelen, initiatieven en voorstellen die bijdragen aan het versterken van de representatieve democratie entameren en steunen. Bestaande activiteiten op dit punt worden voortgezet, zoals het Actieprogramma Lokaal Bestuur met de VNG en de activiteiten van het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP). Maar er is meer nodig. Ook een constructieve dialoog tussen politiek en samenleving is belangrijk voor de versterking van de representatieve democratie. Het kabinet pakt dit in samenspraak met anderen – zoals politieke partijen – op. Politieke partijen en politici hebben hier een belangrijke taak. Het kabinet acht politieke partijen een onmisbare factor voor de versterking van de representatieve democratie. Zij rekruteren burgers voor publieke en politieke functies, representeren en aggregeren verschillende belangen van burgers, mobiliseren en socialiseren burgers, voeren het maatschappelijke debat en zijn een onmisbare schakel tussen regering en samenleving. Ook zijn zij een leerschool voor democratisch gedrag. In overleg met de partijen die in de Tweede Kamer vertegenwoordigd zijn zal het kabinet nagaan hoe de afkalking van politieke partijen tot staan kan worden gebracht.

De voorstellen van de Conventie die in lijn zijn met deze benadering van het kabinet kunnen daarom worden gesteund.

Een goed functionerende representatieve democratie vereist ook dat er wordt geïnvesteerd in kennis van en draagvlak voor de democratische instellingen, processen en basiswaarden, waaronder ook de kernwaarden van de rechtsstaat. Deze doelstelling richt zich zowel op jongeren als het brede publiek (via onderwijs, nieuwe media en debatten). Voor jongeren is het een noodzakelijk onderdeel van hun bagage die zij als volwassen burger nodig hebben, niet alleen als kiezer, maar ook als actief burger of als politicus van de toekomst. Met het investeren in kennis van democratische processen wordt ook beoogd een bijdrage te leveren aan het beperken van de voedingsbodem voor wantrouwen tegen politiek en overheid, en radicalisering. Op dit vlak worden verschillende initiatieven ontplooid, waaronder onderzoek naar mogelijkheden voor de oprichting van het Huis van de Democratie.

En tenslotte vereist een goed functionerende democratie actief democratisch burgerschap (burgerparticipatie) De inzet van het kabinet is gericht

op versterking van burgerschap. Dit is onderdeel van het Beleidsprogramma 2007–2011 van het kabinet waarin «versterken van burgerschapsvorming» als doelstelling is opgenomen. De rol van het kabinet op het terrein van het bevorderen van actief burgerschap ligt vooral op het terrein van toerusting en het scheppen van voorwaarden, alsmede het steunen van relevante maatschappelijke initiatieven. In de integratienota 2007–2011 geeft het kabinet aan dat actief burgerschap een kernbegrip is bij het bevorderen van sociale integratie. Het kabinet wil het actief burgerschap bevorderen door het verspreiden van kennis over actuele vormen van burgerschap, door het stimuleren van deelname van burgers aan gemeenschappelijke burgerinitiatieven, door het opstellen van een Handvest voor verantwoord burgerschap, door het uitdragen van grondrechten en verplichtingen van de rechtsstaat, door de betrokkenheid van burgers bij het eigene van Nederland te vergroten en door het invoeren van een maatschappelijke stage. Het kabinet constateert met instemming dat de Nationale conventie voorstellen doet die in deze zelfde lijn liggen.

Dit is de agenda van het kabinet voor de komende periode. De concrete voorstellen van de Conventie worden dan ook beoordeeld op de vraag of zij passen bij deze agenda.

Maar ook de volksvertegenwoordiging heeft een eigen verantwoordelijkheid in het bijdragen aan het herstel van het vertrouwen, zoals hiervoor al is aangegeven. De Nationale conventie heeft dat ook onderkend. Een groot aantal van haar aanbevelingen richt zich tot de Tweede Kamer en heeft betrekking op haar functioneren. Het is niet aan het kabinet hierover een oordeel uit te spreken. Het kabinet heeft met instemming kennis genomen van het voornemen van de Tweede Kamer een commissie in te stellen voor parlementaire zelfreflectie (motie Schinkelshoek c.s.), (8). Naar de uitkomsten daarvan ziet het kabinet met belangstelling uit. Daarover zal ongetwijfeld debat gevoerd gaan worden. Kamer en kabinet zijn op elkaar aangewezen en hebben beide belang bij het vergroten van het vertrouwen en het goed functioneren van de representatieve democratie. Daarover gaat het kabinet graag het gesprek aan met de Tweede Kamer.

3. De actieve burger

Onder het kopje «Ruimte voor een actieve samenleving» komt de Nationale conventie in haar eindrapport met een aantal aanbevelingen die goed sporen met het beleidskader van het kabinet, zoals dat hierboven is verwoord.

Vanwege het belang dat het kabinet hecht aan burgerschapsvorming op jonge leeftijd is in het coalitieakkoord aangekondigd dat er een maatschappelijke stage als onderdeel van het curriculum voor het middelbaar onderwijs komt. Het actieplan ter zake is onlangs gepresenteerd. Dit initiatief sluit concreet aan bij de aanbeveling die de Conventie deed. (5)

Vertrouwen schenken aan de burgers kan ook door meer ruimte te laten voor het eigen initiatief en het eigen inzicht van de burger. Om die reden komt er een nieuwe ronde van 25% reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven, ook op decentraal niveau. Verder wordt het eenvoudiger een eigen onderneming te starten. Door decentralisatie van taken naar de andere overheden komen er meer mogelijkheden tot het vinden van oplossingen-op-maat. In het licht hiervan is een aparte minister voor deregulering met het oog op de lastenverlichting – zoals voorgesteld door de Conventie – niet nodig. Daarnaast is de minister van Justitie primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van de wetgeving. Een toets op de noodzaak van nieuwe regelgeving hoort daar onlosmakelijk bij. (1)

Veel burgers zetten zich in voor de publieke zaak of voor hun naaste omgeving. Bijvoorbeeld in mantelzorg of vormen van vrijwilligerswerk. Deze vorm van actief burgerschap is van groot belang in een democratische samenleving. De Conventie bepleit belastingaftrek voor bijzondere vrijwilligersinzet. Wanneer bijzondere inzet aanvullend beloond zou moeten worden, zou dit betekenen dat vrijwilligersorganisaties aan diverse administratieve eisen moeten gaan voldoen. Dat is een behoorlijke belasting voor de meeste van deze organisaties. Daarnaast zal dat door de belastingdienst gecontroleerd moeten gaan worden. Beide aspecten staan haaks op het beleid van dit kabinet bureaucratie verder terug te dringen. Vrijwilligers kunnen onder voorwaarden al een belastingvrije vergoeding ontvangen. En verder is een wettelijke regeling in voorbereiding waardoor mantelzorgers een eenmalige vergoeding van € 250 kunnen krijgen. Het kabinet meent dat hiermee materieel tegemoet wordt gekomen aan het idee van de Conventie vrijwilligers en mantelzorgers financieel beter te waarderen. Op deze manier, maar ook op andere manieren, wordt duidelijk gemaakt wat de maatschappelijke waardering is voor deze vorm van verantwoordelijk burgerschap. (4)

Vertrouwen schenken aan burgers kan ook door hen in voorkomende gevallen nadrukkelijk te betrekken bij de publieke zaak. Het kabinet is voornemens de – door de Conventie bepleite – vertegenwoordiging van belanghebbenden van maatschappelijke ondernemingen wettelijk te regelen in het wetsvoorstel voor invoering van de rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming. Inmiddels is op 12 juli 2007 een proeve van een voorstel van wet met een aantal vragen voorgelegd aan de vertegenwoordigers van de betrokken sectoren. Zij hebben tot 1 oktober de tijd gehad hun opvattingen hierover kenbaar te maken. (6)

Het kabinet is van oordeel dat het goed mogelijk is burgers te betrekken bij de publieke zaak, met name op decentraal niveau. Daarvoor zijn vele vormen mogelijk. De desbetreffende overheden zijn goed in staat zelf te beslissen of en welke instrumenten zij hierbij willen inzetten. Dat neemt niet weg dat het ook op nationaal niveau van belang is burgers te consulteren vanuit hun professionele rol of als betrokkene. Dat gebeurt dan ook in allerlei vormen. De Conventie bepleit met name de toepassing van het instrument burgerforum. In zijn standpunt over het advies van het Burgerforum zal het kabinet hier nader op ingaan. (3)

De Conventie bepleit ook invoering van een correctief referendum. In het beleidskader zoals hierboven is uiteen gezet kiest het kabinet primair voor de representatieve democratie. Versterking van de positie van de vertegenwoordigende organen en van de politieke partijen, die de kandidaten moeten leveren voor die organen staat daarom voorop, zoals hierboven ook al is aangegeven. Als de representatieve democratie goed functioneert is er op voorhand niet zo veel behoefte aan vormen van directe democratie. Ook bij consultaties van burgers is het van belang de mogelijkheid van «deliberatie» goed te benutten. Consultaties waarbij meer keuzemogelijkheden aan de orde zijn dan alleen een ja of een nee bieden daarom méér perspectief. De discussie hierover wil het kabinet graag verder voeren bij de behandeling in de Tweede Kamer van de initiatiefvoorstellen betreffende het referendum. (7)

De Conventie beveelt ook aan een deel van de leden van adviesorganen te betrekken uit de kringen van uitvoerders van het primaire proces. Het kabinet wijst erop dat in het advies van de SG's «In dienst van het rijk» een vergelijkbaar pleidooi wordt gevoerd voor de betrokkenheid van uitvoerders bij het maken van beleid. De Conventie heeft dit geconcretiseerd door voor te stellen minimaal een derde van de leden van de adviesorganen te laten bestaan uit uitvoerders van het primaire proces.

Dit acht het kabinet echter te rigide. Maar bij de samenstelling van adviescolleges kan meer dan voorheen gezocht worden naar leden met ervaring in de uitvoering van het primaire proces. Dat is een opdracht voor de betrokken departementen en de adviesraden zelf. Het kabinet ziet het als zijn verantwoordelijkheid bij individuele benoemingen in adviesraden er op toe te zien dat deze opdracht ook wordt uitgevoerd. Ook op deze manier worden burgers die een actieve rol spelen betrokken bij de voorbereiding van het beleid. (2)

4. Verhouding regering en parlement

Het kabinet noteert met instemming dat ook de Nationale conventie in haar eindrapport de representatieve democratie niet ter discussie stelt. Zij voert juist een pleidooi voor de versterking ervan. Dat is in lijn met het kabinetsbeleid. In een goedwerkende parlementaire democratie functioneren macht en tegenmacht zelfstandig ten opzichte van elkaar. Juist op die zelfstandigheid is naar het oordeel van de Conventie veel af te dingen in het huidige Nederlandse politieke bestel. Door de vervlechting van regering en parlement is het parlement veel van zijn zelfstandigheid en herkenbaarheid kwijtgeraakt. De Conventie meent dat het stelsel aan vertrouwen kan winnen als regering en parlement worden ontvlochten en nadrukkelijker hun zelfstandige positie ten opzichte van elkaar innemen. Deze analyse komt overeen met die van de Raad voor het openbaar bestuur in het eerdergenoemde advies. Het kabinet wijst er echter op dat in ons stelsel een zekere mate van vervlechting niet kan worden gemist. Door de vertrouwensregel blijven regering en parlement wederzijds op elkaar betrokken. Door ons systeem van coalitievorming is het noodzakelijk voor een stabiele regeerperiode een aantal afspraken te maken. Daardoor bindt het parlement zichzelf. Dit is een monistisch maar onmisbaar element in ons duale bestel.

Het is een goede zaak dat de Conventie de aandacht heeft gevraagd voor de noodzaak van het zichtbaar maken van de zelfstandige posities van regering enerzijds en parlement anderzijds. Het kabinet zou het op prijs stellen als de Tweede Kamer in haar zelfreflectie ook dit element van de analyse van de Nationale conventie meeneemt. Het kabinet heeft zelf al een stap in de door de Conventie bepleite richting gezet door het coalitieakkoord niet tot in detail uit te werken. (11) Om de praktische herkenbaarheid van het beleid te vergroten en de controle achteraf te vergemakkelijken heeft het kabinet in zijn beleidsprogramma bovendien toetsbare doelen opgenomen, conform de desbetreffende aanbeveling van de Conventie. Eén en ander kan nog beter door ook in voortgangsrapportages nadrukkelijk aandacht te besteden aan de mate waarin de desbetreffende doelen zijn gehaald. (9)

Voorts vult de Conventie haar voorstellen voor ontvlechting in door de positie van de minister-president nadrukkelijker vorm te geven. De Conventie bepleit de minister-president door middel van enkele concrete voorstellen in staat te stellen daadwerkelijk leiderschap te tonen. Nog in 2006 is door het toenmalige kabinet besloten de agenderingsbevoegdheid van de minister-president te versterken. Deze versterking, die beoogt de minister-president meer ruimte te geven eigener beweging zaken te agenderen voor de vergaderingen van de ministerraad, is inmiddels door aanpassing van het Reglement van Orde voor de Ministerraad gerealiseerd. De overige voorstellen van de Conventie betreffende de positie van de minister-president zijn echter zo ingrijpend in ons systeem met coalitie-kabinetten dat deze een zeer zorgvuldige overweging behoeven. Op dit moment acht het kabinet het voldoende voorsnog ervaring op te doen met de eerdergenoemde aanpassing van het Reglement van orde voor de Ministerraad. (13+14)

De Conventie vraagt de aandacht voor de verhouding tussen ministers en ambtenaren enerzijds en ambtenaren en kamerleden anderzijds. De Kamer heeft volgens de Conventie bij de uitoefening van haar controle-rende taken behoefte aan informatieverstrekking. Ambtenaren kunnen informatie verstrekken aan kamerleden, maar moeten zich daarbij altijd bewust zijn van de politieke gevoeligheden die een rol kunnen spelen. Hoe het contact tussen ambtenaren en kamerleden dient te verlopen is vastgelegd in de Aanwijzingen inzake externe contacten voor rijksambte-naren. Om het proces van informatieverstrekking goed te laten verlopen is begin dit jaar in een leidraad nog eens uiteen gezet hoe met die aanwij-zingen dient te worden omgegaan. Waar nodig zal die leidraad nog maals onder de aandacht van de betrokkenen worden gebracht. (10)

Over de rol die politieke partijen vervullen in ons bestel is hiervoor al ingegaan. Vanwege die belangrijke rol worden ze gesubsidieerd door de rijksoverheid. Door de financiering mede afhankelijk te maken van het ledental, en niet alleen van het zeteltal in de Tweede Kamer, wordt betere maatschappelijke worteling gestimuleerd. De verhoging van de subsidie voor in het parlement vertegenwoordigde partijen leidt er volgens de Conventie toe dat ons representatieve stelsel relatief minder toegankelijk is geworden. Niettemin treden regelmatig nieuwe partijen toe tot de Tweede Kamer. Wel is het zo dat het verschil in overheidssubsidiering tussen partijen die wel en die niet in de Tweede Kamer vertegenwoordigd zijn groter is geworden. Het kabinet beraadt zich daarom op de mogelijk-heid partijen die voor het eerst aan de kamerverkiezingen deelnemen op enigerlei wijze tegemoet te komen. Een mogelijkheid is een politieke partij die minimaal een zetel heeft behaald toe te staan de subsidie waarop dan aanspraak kan worden gemaakt ook aan te wenden voor dekking van kosten die gemaakt zijn in de aanloop naar de verkiezingen. Maar ook andere varianten zijn denkbaar. Een algehele verhoging van de subsidies aan politieke partijen acht het kabinet thans echter niet aan de orde. (15)

De Conventie constateert terecht dat de Eerste Kamer een terughoudend gebruik maakt van het recht door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoor-stellen alsnog te verwerpen. De mogelijkheid een novelle uit te lokken draagt volgens de Conventie bij aan een uitgesproken politieke opstelling van de Eerste Kamer. Om die redenen bepleit de Conventie een eenmalig terugzendrecht voor de Eerste Kamer.

Het kabinet is hier geen voorstander van, gezien de bijzondere positie die de Eerste Kamer inneemt in ons bestel. Het politiek primaat berust bij de Tweede Kamer, de Eerste Kamer is een plaats van heroverweging. Een prominente politieke rol past daarbij niet. Het terugzendrecht waarbij het eindoordeel toch bij de Eerste Kamer blijft, zoals de Conventie bepleit, verzwaart de positie van de Eerste Kamer ten opzichte van de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer. Bovendien, nog in 2002 is een vorm van terugzendrecht in de Eerste Kamer zelf besproken, maar dat vond daar toen onvoldoende steun. (12)

Ten slotte stelt de Conventie voor de wijze waarop de Eerste Kamer tot 1983 werd gekozen opnieuw in te voeren. Voor 1983 was de zittingsduur van de Eerste Kamer zes jaar en werd om de drie jaar de helft van de leden vernieuwd. Sinds 1983 worden de leden van de Eerste Kamer tege-lijkertijd gekozen voor een periode van vier jaar. Daardoor kan het voor-komen dat de Eerste Kamer politiek actueler is samengesteld dan de Tweede Kamer. Maar zelfs als de verkiezingen van beide Kamers vlak na elkaar plaats vinden kan er een interferentie ontstaan die bezwaarlijk is. Het bezwaar van de oude regeling was echter dat de politieke samenstel-ling van de Eerste Kamer te zeer achterliep bij de politieke krachtsverhou-dingen. In een twee kamerstelsel zal er onvermijdelijk incongruentie zijn tussen beide Kamers, tenzij gekozen zou worden voor een gelijktijdige

verkiezing. In ons systeem met een getrapte verkiezing van de leden van de Eerste Kamer is dit niet goed denkbaar. Terugkeer naar de situatie van vóór 1983 zal daarom materieel weinig veranderen, naar het oordeel van het kabinet. (12) Overigens roept het systeem van getrapte verkiezingen wel verschillende vragen op, zoals onlangs nog bleek bij de Algemene politieke beschouwingen in de Eerste Kamer. Het kabinet heeft toen de toezegging gedaan deze vragen te laten onderzoeken. Dat onderzoek opent ook de mogelijkheid het systeem van getrapte verkiezingen ten principale nog eens te bekijken.

5. Nederland en Europa

Het kabinet is met de Conventie van oordeel dat de verwerping van het Grondwettelijk verdrag geen afscheid van Europa betekent. Integendeel, de toekomst van ons land ligt in Europa. Maar veel mensen willen wel weten in wat voor Europa ons land ligt en komt te liggen. Daarop wensen zij invloed te kunnen uitoefenen. Daarom ook is het noodzakelijk duidelijkheid te verkrijgen over de verdeling van de competenties tussen de lidstaten en de Unie. Of de Unie daarmee het karakter van een Statenverbond krijgt, zoals de Conventie dat noemt, acht het kabinet van secundair belang. Het kabinet is van oordeel dat de overeenstemming die ten aanzien van verdragswijziging is bereikt op de Europese top in Brussel van juni 2007 een belangrijke stap in de goede richting is. De verdeling van de bevoegdheden tussen Europa en de lidstaten wordt verder verduidelijkt. Voorts is de nationale beleidsruimte met betrekking tot diensten van algemeen economisch belang beter gegarandeerd. De positie van nationale parlementen wordt versterkt om ontwerpregelgeving van de EU te toetsen aan het beginsel van subsidiariteit. De grotere betrokkenheid van het Nederlandse parlement, waartoe hier de mogelijkheid wordt geboden, en waarvoor ook de Conventie een pleidooi voert bij enkele van haar aanbevelingen zijn geheel in lijn met de hierboven geformuleerde uitgangspunten van het kabinet. (21)

Daarbij is het natuurlijk van belang dat voorgenomen Europees beleid en Europese regelgeving in een zo vroeg mogelijk stadium onder de aandacht komt van het Nederlandse parlement. Om dit te faciliteren komt het kabinet ten aanzien van zogenaamde grote voorstellen van de Europese Commissie binnen drie weken met een voorlopig standpunt van het kabinet over nieuwe commissievoorstellen. De uitkomst van de subsidiariteit- en proportionaliteitstoets op de desbetreffende voorstellen wordt daarin weergegeven. Daarna volgt binnen de gebruikelijke termijn een uitgebreider standpunt dat ook voor de andere EU-voorstellen wordt opgesteld. Het is primair aan de Tweede Kamer zelf om te beslissen of zij het wenselijk vindt daarnaast nog een zogenaamde «schiftingscommissie» in te stellen, zoals de Conventie voorstelt. Inmiddels heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zich bij dit pleidooi aangesloten. (22)

De Conventie bepleit in combinatie met het voorstel tot instelling van een schiftingscommissie de introductie van een behandelingsvoorbehoud door het parlement. De Conventie wil daarmee bereiken dat de Tweede Kamer in voorkomende gevallen de minister haar opvattingen kan kenbaar maken, voorafgaand aan het Europese overleg. Ook dat pleidooi richt zich primair tot de Kamers. (23)

Overigens wekt het gebruik van de term «behandelingsvoorbehoud» mogelijk een misverstand. Evenmin als de Conventie en de WRR is het kabinet voorstander van het Deense model, waarin het parlement tevoren de onderhandelingsruimte vastlegt. Dit laatste zou de flexibiliteit te veel beperken.

Het kabinet is van mening dat niet het nationale parlement, maar het Europese Parlement het juiste forum is voor parlementaire betrokkenheid bij de benoeming van Eurocommissarissen. Betrokkenheid van het Europese Parlement en daarmee ook de invloed van de Europese burger op het benoemingsproces zijn de laatste jaren al aanzienlijk toegenomen. Daarnaast is het kabinet van mening dat het gezien de bijzondere positie van de Commissievoorzitter bij de benoeming van de overige Commissieleden en bij het verdelen van de portefeuilles niet wenselijk is, dat de Nederlandse regering in meer of mindere mate gebonden wordt aan de voordracht van een bepaalde kandidaat. Een voordracht van een bepaalde kandidaat is immers in hoge mate afhankelijk van de beschikbare portefeuilles binnen de Commissie. In de praktijk zal dus ook pas in een laat stadium duidelijk zijn hoe de portefeuilleverdeling eruit gaat zien. (24)

Herintroductie van het dubbelmandaat zou de band tussen de kiezer en de gekozene kunnen versterken en mogelijk ook kunnen bijdragen aan het vergroten van de kennis over de EU. Nederlandse leden zouden door hun aanwezigheid in het Europese Parlement vroegtijdig actief bij het opstellen van Europese wet- en regelgeving betrokken kunnen zijn. Bovendien zou het dubbelmandaat kunnen bijdragen aan versterking van het subsidiariteitsprincipe. Het zou het functioneren op beide niveaus kunnen versterken, en daarmee in lijn zijn met het kabinetsbeleid. Maar het lidmaatschap van het Europese parlement en het Kamerlidmaatschap zijn echter zulke zware fulltime functies dat zij praktisch gezien moeilijk te combineren zijn. Maar er zijn ook andere wegen waarlangs betere samenwerking tussen de parlementen kan worden gerealiseerd: interparlementaire fora in het Europese parlement, waaraan nationale parlementariërs deelnemen; commissies uit het Europese parlement die nationale woordvoerders op een specifiek thema uitnodigen; leden van het Europese parlement die in het Nederlandse parlement het woord voeren bij het debat over de Staat van de Unie.

Verder wordt de positie van nationale parlementen onder het Hervormingsverdrag versterkt. Van belang is bovendien dat het dubbelmandaat met de Akte van verkiezingen (2002) per 2004 is uitgesloten en dat heropening van deze Akte niet voor de hand ligt. Hiermee komt er een lang verwachte en door Nederland gesteunde eenduidige positie voor alle leden van het Europese parlement. De aanbeveling van de Nationale conventie zou dan ook – alles afwegende – op dit moment niet moeten worden overgenomen. (25)

6. De Grondwet in de samenleving

Desgevraagd heeft de Nationale conventie zich gebogen over de positie van de Grondwet in onze samenleving. Als staatkundig basisdocument voldoet de Grondwet prima volgens de Conventie. Maar is hij is minder geschikt om een samenbindende en instructieve functie te vervullen in onze samenleving. De structuur is weinig inzichtelijk, en daardoor gaat van de Grondwet weinig inspirerende werking uit en zullen mensen zich ook niet door de Grondwet verenigd voelen. Als gevolg daarvan is de Grondwet ook niet goed bruikbaar bij de burgerschapsvorming, aldus de Conventie. De verwachtingen ten aanzien van de betekenis van de Grondwet als bindend en vormend element in een pluriforme samenleving zijn toegenomen. Tegen deze achtergrond dringt zich de behoefte op na te denken over de maatschappelijke en bindende betekenis van de Grondwet, alsmede om aan de Grondwet en de afzonderlijke wensen voor wijziging ervan opnieuw een consistente en integrale visie ten grondslag te leggen.

In het coalitieakkoord en in het beleidsprogramma van het kabinet is mede om deze reden besloten tot een versterking van het burgerschap en

tot een versterking van de Grondwet. Om de Grondwet een grotere maatschappelijke betekenis te geven acht de Conventie de toevoeging van een preambule wenselijk. Het kabinet zal een staatscommissie vragen de vooren nadelen van een preambule bezien. (16) Tevens zal deze staatscommissie kijken hoe de toegankelijkheid van de Grondwet voor de burgers kan worden vergroot. Het opnemen van een hoofdstuk Algemene bepalingen, zoals bepleit door de Conventie, is daarvoor een mogelijkheid. (17) En verder zal de staatscommissie nagaan hoe de verhouding is tussen de in de Grondwet opgenomen grondrechten en de uit internationale verdragen voortvloeiende rechten, als het recht op een eerlijke procesgang (fair trial) en het recht op leven. Op korte termijn zal de Raad van State advies worden gevraagd over een coherente agenda van de staatscommissie.

De positie die de Grondwet nu inneemt in ons staatkundig bestel wordt ook bepaald door het feit dat de Nederlandse rechter niet de mogelijkheid heeft formele wetten aan de Grondwet te toetsen. Een initiatiefvoorstel om rechterlijke toetsing van de wet aan de grondrechten mogelijk te maken ligt op dit moment ter behandeling voor bij de Eerste Kamer. (18) In dit licht acht het kabinet het voorstel een Constitutioneel Hof in te stellen prematuur: Eerst zal ten principale moeten worden beslist over de invoering van het rechterlijke toetsingsrecht. (19)

Tevens stelt de Conventie voor de procedure tot wijziging van de Grondwet te herzien, in die zin dat de betrokkenheid van de burgers die nu wordt vorm gegeven door een (tussentijdse) ontbinding van de Tweede Kamer, te vervangen door een referendum. De herzieningen van de Grondwet van de afgelopen decennia overziend leidt echter tot de conclusie dat er nauwelijks onderwerpen waren die zich leenden voor een referendum. Zo'n instrument zou, los van het feit dat het kabinet hiervan principieel geen voorstander is, al snel bot worden. Wel kan in de huidige procedure met kamerontbinding bij een voortijdige val van een kabinet een knelpunt ontstaan, doordat het besluit tot kamerontbinding al genomen is voordat een eerste lezing is afgerond. In wetsvoorstel 31 012, het doen vervallen van het uitsluiten van wilsonbekwamen van het kiesrecht is hierop ingegaan. Het kabinet heeft daar de toezegging gedaan dit knelpunt nader te doen bekijken. (20)

Voor versterking van het burgerschap zal het kabinet het initiatief nemen tot de ontwikkeling van een Handvest van verantwoordelijk burgerschap. Het kabinet wil daarom, in navolging van het 100-dagen programma, een dialoog op gang brengen, waarin burgers zelf aan het woord komen over de invulling van het burgerschap en over de betekenis van grondrechten in verhoudingen tussen burgers onderling. Daarbij kan worden aangesloten bij de maatschappelijke debatten die al worden gevoerd. Er is bovendien ook al veel onderzoeksmateriaal beschikbaar dat gebruikt kan worden (bijv. 21minuten.nl, en de belevingsmonitor). Tevens kan worden aangesloten bij de resultaten van het werk van de Commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat. Het rapport van deze Commissie zal begin 2008 worden aangeboden aan de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aanvullend daarop kunnen, mogelijk ondersteund door opiniepeilingen, debatten worden georganiseerd via de traditionele media, op lokaal niveau, op scholen en op Internet.

Voor zover de dialoog betrekking heeft op de betekenis van grondrechten in verhoudingen tussen burgers onderling kan deze ook meewerken aan de door het kabinet gewenste versterking van de betekenis van de Grondwet, aangezien de door grondrechten beschermde belangen van burgers ook in onze Grondwet tot uitdrukking komen.

Aanbevelingen van de Nationale conventie

Ruimte voor een actieve samenleving

1. Benoem een «Minister X» met ruime bevoegdheden om een «operatie Kafka» te starten voor vereenvoudiging van regels.
2. Stel adviesorganen van de regering voor minimaal eenderde samen uit uitvoerders van het primaire proces op het terrein waarover advies wordt uitgebracht.
3. Experimenteer met de invoering van burgerfora.
4. Breng onbetaalde inzet voor de publieke zaak in aanmerking voor belastingaftrek.
5. Laat alle jongeren tijdens hun schoolopleiding omstreeks hun 17e levensjaar een stage lopen die het publieke belang dient.
6. Eis in de overheidsbekostiging van instellingen die publieke goederen en diensten leveren, dat zij zeggenschap regelen voor hun klanten.
7. Geef kiezers de mogelijkheid een referendum over wetten aan te vragen nadat het parlement met een wet heeft ingestemd. De uitslag van het referendum bindt de wetgever.

Versterking van de representatieve democratie

8. *Stel aan begin van de zittingsperiode van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal themacommissies in. Verminder het aantal vaste commissies van de Tweede Kamer.*
9. *Zorg voor toetsbare doelen in het regeerprogramma en de rijksbegroting en kijk op verantwoordingsdag of die doelen zijn gehaald.*
10. *Leg in de aanwijzingen inzake externe contacten voor rijksambtenaren vast, dat verzoeken van de Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal tot schriftelijke of mondeling contacten met ambtenaren en om ambtenaren te horen in principe worden ingewilligd.*
11. *Richt de formatieprocedure als volgt in:*
 - *de Tweede Kamer doet na de verkiezingen een voordracht aan de Koning voor benoeming van een formateur. Deze voordracht gaat zo nodig vooraf door een voordracht aan de Koning voor benoeming van een informateur;*
 - *de formateur krijgt van de Koning de opdracht een kabinet te vormen. Na overleg met de fractievoorzitters van de beoogde coalitiepartijen stelt hij een aantal richtlijnen voor het nieuwe kabinet vast met betrekking tot een beperkt aantal politiek omstreden kwesties;*
 - *de formateur schrijft met de beoogde ministers een beknopt regeerprogramma;*
 - *de Tweede Kamer hoort de kandidaat-bewindslieden;*
 - *de Tweede Kamer spreekt bij aanvang van de zittingsperiode van het kabinet haar vertrouwen in het kabinet uit.*
12. *Ken de Eerste Kamer het recht toe wetsvoorstellen één keer terug te sturen naar de Tweede Kamer, waarbij het eindoordeel over het teruggezonden wetsvoorstel blijft liggen bij de Eerste Kamer. Combineer dit*

met een kiesstelsel voor de Eerste Kamer waarin provinciale staten elke drie jaar de helft van de leden van de Eerste Kamer kiezen.

13. *Geef de minister-president de bevoegdheid algemene aanwijzingen te geven aan de andere ministers.*
14. *Regel de bevoegdheid van de minister-president om ministers en staatssecretarissen voor te dragen voor benoeming en ontslag.*
15. *Verhoog de subsidie aan politieke partijen en laat ook politieke partijen die geen zitting hebben in de Tweede Kamer, onder voorwaarden, voor subsidie in aanmerking komen.*

Betekenis van de Grondwet in de samenleving.

16. *Bevorder een breed maatschappelijk debat over de wenselijkheid en mogelijke inhoud van een preambule die aan de Nederlandse Grondwet vooraf gaat.*
17. *Geef de Grondwet een hoofdstuk «Algemene Bepalingen» waarin de belangrijkste constitutionele uitgangspunten zijn neergelegd en verbeter tegelijkertijd de indeling van de Grondwet.*
18. *Toets voorstellen van wet zorgvuldig aan de Grondwet. Open daarna de mogelijkheid van toetsing van wetten door iedere rechter aan klassieke grondrechten uit de Grondwet.*
19. *Stel een Constitutioneel Hof in dat op verzoek van een lagere rechter uitspraak doet over de vraag of wettelijke voorschriften in overeenstemming zijn met de klassieke grondrechten.*
20. *Richt de procedure van verandering van de Grondwet als volgt in:*
 - één lezing in beide Kamers van de Staten-Generaal;
 - aanvaarding met tweederde meerderheid in beide Kamers;
 - een referendum over elk voorstel tot Grondwetsherziening na goedkeuring door de Staten-Generaal en vóór bekrachtiging door de regering.

Europa in Nederland, Nederland in Europa

21. *Organiseer een intensieve discussie tussen regering, parlement en burgers over de uiteindelijke inrichting van de Europese Unie. Agendeer dit onderwerp ook op Europees niveau. Hanteer het begrip statenverbond in de discussie over het eindstation van de Unie.*
22. *Stel in de Tweede Kamer een schiftingscommissie in die beslist welke voorstellen van de Europese Commissie in het parlement worden behandeld.*
23. *Introduceer een behandelingsvoorbehoud voor de Tweede Kamer: de minister mag pas op Europees niveau onderhandelen nadat een voorstel door de schiftingscommissie van de Tweede Kamer daarvoor is vrijgegeven.*
24. *Geef de Tweede Kamer het recht in te stemmen met een voordracht van het kabinet voor een Eurocommissaris.*
25. *Maak het weer mogelijk dat leden van het Europees Parlement ook lid van hun nationale parlement kunnen zijn.*