

Vergaderjaar 1998–1999

26 200 VII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 1999

Nr. 54

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 29 maart 1999

Een aantal in de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ vertegenwoordigde fracties hebben de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aantal vragen voorgelegd over diens brief inzake de instelling «Forum voor Democratische Ontwikkeling» (26 200 VII, nr. 45).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 24 maart. Vragen en antwoorden zijn, voorafgegaan door een inleiding van de minister, hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Coenen

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GL), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Rehwinkel (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wagenaar (PvdA), De Boer (PvdA), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GL), Kant (SP) en Balemans (VVD).

Plv. leden: Van den Doel (VVD), Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Rabbæ (GL), Wijn (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Nicolai (VVD), Van Oven (PvdA), Brood (VVD), Apostolou (PvdA), Kuijper (PvdA), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GL), Poppe (SP) en Essers (VVD).

Inleiding van de minister

Hieronder treft u de antwoorden aan op de vragen die vanuit uw Commissie zijn gesteld naar aanleiding van mijn brief van 14 december 1998 (26 200 VII, nr. 45), waarin ik mijn voornemen bekend maakte tot instelling van een Forum voor Democratische Ontwikkeling. In algemene zin wil ik opmerken dat een aantal vragen nog niet volledig kan worden beantwoord, omdat de voorbereiding van het Forum nog gaande is. Deze voorbereiding zal naar schatting zes maanden in beslag nemen. Ik deelde u reeds mee dat de voorbereiding in handen is gelegd van een commissie, waarvan onder anderen ook de voorzitters van beide Kamers der Staten-Generaal deel uitmaken. Deze voorbereidingsgroep is in januari 1999 met haar werkzaamheden begonnen, maar heeft deze vanzelfsprekend nog niet afgerond. Ik zal de Kamers informeren over mijn besluiten naar aanleiding van de voorstellen van de commissie.

Vragen PvdA-fractie

1

Het Forum voor democratische ontwikkeling vloeit voort uit de herdenking van 150 jaar Grondwet. Waarom is als onderwerp gekozen «burgerschap als basisvoorwaarde voor de democratische rechtsstaat»? Om welke reden heeft het Forum niet als opdracht gekregen de waarde van de Grondwet hoog te houden? Hoe zal nu in de komende jaren het «onderhoud» aan de Grondwet plaatsvinden?

De herdenking van het 150-jarig bestaan van de Grondwet heeft het inzicht versterkt dat de aanwezigheid van bepaalde maatschappelijke en constitutionele waarden en deugden een essentiële voorwaarde is voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat. Uitgangspunt van het besluit het Forum voor Democratische Ontwikkeling in te stellen is dan ook niet de Grondwet als zodanig, maar het waarborgen van die voorwaarden. Door veranderingen in zowel maatschappelijke structuren als maatschappelijke waarden, normen en opvattingen lijken deze essentiële voorwaarden minder vanzelfsprekend te zijn gewaarborgd. Uitgaande van de ervaring van de herdenking van het 150-jarig bestaan van de Grondwet en in aansluiting daarop is naar mijn mening blijvende aandacht nodig voor de betrokkenheid van de burgers bij de constitutionele grondslagen van democratie en rechtsstaat. Het Forum heeft in die zin ook een educatieve en communicatieve functie dat het een bijdrage levert aan instandhouding en verdieping van het bewustzijn dat de Grondwet als waarborg van democratie en rechtsstaat, geen vanzelfsprekende zaak is, maar een verworvenheid die bewuste aandacht en zorg vergt. Centrale doelstelling van het Forum is het stimuleren van burgerschap in de zin van een dergelijke betrokkenheid en een zodanig bewustzijn. Het Forum richt zich derhalve primair op de samenleving om het bewustzijn en het debat over de constitutionele voorwaarden te verdiepen. Dat is van belang voor de Grondwet, maar er kunnen daarbij aangelegenheden aan de orde komen die breder zijn dan hetgeen de Grondwet omvat. Ook al is het in mijn brief van 14 december 1998 niet expliciet als doelstelling vermeld, feitelijk levert het Forum er op die wijze een bijdrage aan dat de Grondwet in veranderde en veranderende maatschappelijke omstandigheden van betekenis en waarde blijft. De activiteiten van het Forum kunnen bijdragen aan het «onderhoud» van de Grondwet, die een verantwoordelijkheid blijft van de Grondwetgever, waaraan in de komende jaren op de gebruikelijke wijze invulling en uitvoering zal worden gegeven.

2

In welke zin constateert de minister «een zekere erosie van het debat over de publieke zaak»?

Het debat over de publieke zaak lijkt in belangrijke mate bepaald te worden door de vraag of «de overheid» wel of niet bepaalde verantwoordelijkheden heeft en taken op zich moet nemen, en hoe zij die verantwoordelijkheden en taken moet vervullen. De aangehaalde passage uit de brief bedoelt dat het debat niet alleen het bewustzijn in stand moeten houden dat democratie en rechtsstaat geen vanzelfsprekende gegevens zijn, maar ook betrekking zou moeten hebben op de vraag op welke wijze de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en burgers bij publieke aangelegenheden in stand kan worden gehouden en, zo nodig en mogelijk, vergroot.

3

Kan de minister een inschatting geven van het jaarlijks budget dat het ministerie van BZK aan het Forum ter beschikking zal stellen?

Ik heb besloten om gedurende vijf jaar jaarlijks maximaal f 500 000,- ter beschikking te stellen voor een financiële bijdrage aan het Forum en zijn activiteiten.

4

Wat dient te worden begrepen onder «vorm en activiteiten zijn dan ook mede gericht op continuïteit zonder subsidie-afhankelijkheid»? (blz. 3)

Het ligt in de bedoeling dat de activiteiten van het Forum op den duur in principe zullen worden bekostigd met niet-publieke middelen. Vooralsnog zal het Forum voor Democratische Ontwikkeling voor de betaling van zijn werkzaamheden echter zijn aangewezen op de eerder vermelde bijdrage van mijn ministerie. Teneinde de uit de aard van het werk van het Forum voortvloeiende noodzaak van een voldoende mate van onafhankelijkheid te waarborgen, is gekozen voor de stichting als rechtsvorm van het Forum.

5

Kan inmiddels worden aangegeven wie, naast prof. Zijdeveld, verder van het Forum deel gaan uitmaken?

Aangezien de voorbereiding van het Forum – waarvoor ik inmiddels de voorbereidingsgroep heb ingesteld – naar schatting ongeveer een half jaar in beslag zal nemen, hebben mij nog geen voorstellen bereikt met betrekking tot de organisatie en de personele samenstelling van het Forum.

Vragen VVD-fractie

6 en 7

Kan de minister aangeven of het bij het verstrekken van middelen door de stichting gaat om subsidies in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht? Kan de minister aangeven of de stichting moet worden gezien als een bestuursorgaan dat een publieke taak van het ministerie uitvoert?

De vraag of er sprake is van een bestuursorgaan moet worden beantwoord aan de hand van artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het Forum is een stichting en derhalve niet ingesteld krachtens publiekrecht (artikel 1:1, eerste lid, onder a, Awb). Dat betekent dat het niet uit dien hoofde bestuursorgaan is. Niettemin zou het Forum een bestuursorgaan kunnen zijn, als het (of zijn organen) met openbaar gezag is

bekleed (artikel 1:1, eerste lid, onder b, Awb). Er valt geen wettelijk voorschrift aan te wijzen waarbij het Forum openbaar gezag heeft gekregen. Van een bestuursorgaan kan volgens jurisprudentie dan nog alleen sprake zijn indien beslissingen omtrent toekenning kunnen worden aangemerkt als uitoefening van enig openbaar gezag. Daarvoor is van belang welke rol de statuten van het Forum aan de Minister toekennen. Gelet op de band tussen het Forum en de Minister kan worden geconstateerd dat het Forum geen openbaar gezag uitoefent in de zin van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b Awb, omdat het Forum niet slechts uitvoerend orgaan van een financiële regeling van de rijksoverheid is (zie Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 30 november 1995, AB 1996, 136). Nu er geen sprake is van uitoefening van openbaar gezag, kan het Forum niet worden aangemerkt als bestuursorgaan en kan er derhalve ook geen sprake zijn van subsidieverstrekking.

8

Onder welke voorwaarden gaat de stichting subsidies verstrekken en op welke wijze wordt aan de controle door de Staten-Generaal vorm gegeven?

Het bepalen van de werkwijzen van de stichting, onder meer ook de voorwaarden voor de verstrekking van financiële middelen voor activiteiten die passen binnen de doelstelling van het Forum voor Democratische Ontwikkeling, vormt een deel van de voorbereidingen door de voorbereidingsgroep. De toekenning van financiële middelen aan het Forum geschiedt onder mijn verantwoordelijkheid; dat betekent onder meer dat voor de controle door de Staten-Generaal de gebruikelijke voorschriften en procedures van toepassing zullen zijn.

9

Op welke manier zal getoetst worden of de deelnemers op enige manier blijf hebben gegeven van betrokkenheid bij en inzet voor vernieuwing van en onderhoud van democratie en rechtsstaat?

Deze toetsing acht ik een verantwoordelijkheid voor het stichtingsbestuur van het Forum voor Democratische Ontwikkeling. Ik ga ervan uit dat de voorbereidingsgroep de toetsingscriteria zal concretiseren.

10

Zullen ook nieuwe organisaties voor de subsidie in aanmerking komen? Wordt bij het opstellen van de subsidieregeling ook rekening gehouden met het bewaken van de diversiteit in het debat?

Gelet op de bedoeling van instelling van het Forum zal in mijn visie elke organisatie in aanmerking kunnen komen voor ondersteuning, die een zinvolle bijdrage kan leveren aan de bevordering en vernieuwing van de maatschappelijke en constitutionele voorwaarden voor de democratische rechtsstaat. Ik ga ervan uit dat de voorbereidingsgroep en het latere stichtingsbestuur bij de verdeling van de beschikbare middelen grote betekenis zal hechten aan de diversiteit van het debat over de publieke zaak. Het Forum is immers juist mede bedoeld om de verschillende meningen daarover naar voren te (kunnen) laten komen. Ik heb de leden van de voorbereidingsgroep te kennen gegeven dat van het Forum ook ideeën worden verwacht om ook niet direct voor de hand liggende gesprekspartners te betrekken bij het debat over de maatschappelijke voorwaarden voor democratie en rechtsstaat (bijvoorbeeld sportorganisaties).

11

Hoe wordt de juiste verhouding tussen overhead van de stichting en haar activiteiten bewaakt?

De zorg voor een zo efficiënt en effectief mogelijke vervulling van de taken van het Forum met de beschikbare middelen is primair een verantwoordelijkheid van het bestuur van de stichting. Hoewel de concretisering van deze verantwoordelijkheid zal plaatsvinden in het kader van de voorbereiding van het Forum, ga ik ervan uit dat het Forum zijn middelen zal besteden aan de hand van een begroting, die zal zijn gebaseerd op een planning van werkzaamheden. Op de besteding van de middelen zullen de gebruikelijke vormen van controle van toepassing zijn. Daarbij zal ook kunnen en moeten worden toegezien op een verantwoorde omvang van overheadkosten.

Vragen D66-fractie

12

Het welslagen van een instelling zoals deze is mede afhankelijk van de samenstelling en de taakopdracht die deze mee krijgt. Kan de minister hier al enige duidelijkheid over geven?

Algemene doelstelling is het bewustzijn van, de belangstelling voor en de betrokkenheid bij de democratische rechtsstaat en zijn functioneren onder de burgers en in de samenleving te vergroten. Het Forum zal zelf geen uitvoerend werk doen, maar een stimulerende, identificerende, faciliterende en integrerende rol op zich nemen. Mede op basis van mijn brief van 14 december 1998 aan de Tweede Kamer bereidt de voorbereidingsgroep voorstellen voor met betrekking tot een omschrijving van de «missie», de taken, de structuur en de personele samenstelling van het Forum voor Democratische Ontwikkeling, waarin deze elementen verder worden geconcretiseerd en uitgewerkt.

13

Vooralsnog zal het ministerie van BZK gedurende vijf jaar financiële steun verlenen aan de activiteiten van het Forum. Is het de bedoeling dat de financiering op den duur door private partijen wordt overgenomen?

Ja, de betrokkenheid van de samenleving bij het belang van de instandhouding van de voorwaarden voor de democratische rechtsstaat dient naar mijn mening ook concreet tot uiting te komen in het leveren van bijdragen in de kosten.

14

Wat is precies het doel en de taakopdracht van de voorbereidingsgroep?

De formele benoeming van de leden van de voorbereidingsgroep heeft onlangs plaatsgevonden. Daarbij is met betrekking tot het doel en de taakopdracht vermeld dat de groep «de nodige voorbereidingen ter hand neemt, zodat het Forum medio 1999 van start kan gaan. Het gaat om de oprichting van de stichting, de regeling van de relaties met BZK, de keuzen van een eerste definitieve bestuur, de werving van een secretaris, introductie van het contractspartnersidee bij diverse instellingen en het begin van de verankering in bredere kring binnen BZK. Desgewenst kan de startgroep vervolgens doorgaan als eerste bestuur van de stichting zelf.»

15

De stichting biedt faciliteiten voor organisaties voor discussie, onderzoek

en gezamenlijke activiteiten. Kan de minister aangeven welke faciliteiten de stichting ter beschikking staan?

De stichting zal naar verwachting in elk geval de beschikking (moeten) krijgen over een klein secretariaat en over een werkbudget. Het vaststellen wat overigens nodig is voor een goede taakvervulling – bijvoorbeeld communicatiemogelijkheden – vormt onderdeel van de voorbereiding door de voorbereidingsgroep.

16, 17 en 18

De formele burgerrechten en institutionele waarborgen die nu in de Grondwet zijn verankerd kunnen achterhaald worden door grote maatschappelijke veranderingen en institutionele veranderingen zoals het proces van de Europese eenwording. Vindt de minister dat ook de Grondwet zelf onderwerp van discussie kan worden? Zal ook aandacht worden besteed aan de mogelijkheid van rechterlijke toetsing van de Grondwet?

Is de minister voornemens de stichting nadrukkelijk te verzoeken ook de democratische inbedding van de Europese Unie in hun aandachtsveld op te nemen?

Op welke wijze zal specifieke aandacht worden besteed aan de multiculturele samenleving? Zal de stichting maatschappelijke organisaties die zich hiermee bezighouden nadrukkelijk uitnodigen van de faciliteiten gebruik te maken?

Deze vragen betreffen de thema's die in Forum voor Democratische Ontwikkeling op enigerlei wijze aan de orde kunnen komen. Naar mijn mening is geen enkel thema daarvan bij voorbaat uitgesloten, dus elk van de genoemde onderwerpen zal ter sprake kunnen komen. De beslissing over de onderwerpen die zullen worden besproken en over uitnodiging van organisaties voor deelname aan werkzaamheden en activiteiten van het Forum, wordt door het bestuur van het Forum zelf genomen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal vanzelfsprekend actief deelnemen aan het debat in het kader van het Forum. Daarbij kan het ministerie net als andere Forum-deelnemers thema's aan de orde stellen, zoals die hiervoor zijn vermeld.

19

Welke rol ziet de minister in het maatschappelijk debat weggelegd voor de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van zijn ministerie? Wat is de relatie tussen deze directie en het bestuur van het Forum voor Democratische Ontwikkeling?

Het Forum voor Democratische Ontwikkeling kan een mogelijkheid bieden voor het ministerie van BZK – in casu in het bijzonder voor de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, maar ook voor andere departementsonderdelen – om deel te nemen aan het maatschappelijk debat over de voorwaarden voor democratie en rechtsstaat. Ik acht die deelname van belang voor de vervulling van de kerntaak van het ministerie met betrekking tot de zorg voor de democratische rechtsstaat. Uitgangspunt is dat het ministerie van BZK weliswaar initiatiefnemer is, maar dat het Forum zijn taken en werkzaamheden onafhankelijk kan vervullen, hetgeen reden is geweest om te kiezen voor de stichtingsvorm. BZK mag geacht worden één van de deelnemers aan de activiteiten van het Forum te zijn en te blijven; als zodanig kan het ministerie net als alle andere deelnemers zijn inbreng leveren. De directie Constitutionele Zaken en Wetgeving is in het bijzonder belast met de verstrekking van en controle op de financiën. De verdere vormgeving van die relaties vormt onderdeel van de voorbereidingswerkzaamheden voor het instelling van het Forum. Op ambtelijk niveau levert het ministerie een bijdrage aan

deze voorbereiding. Overigens is en blijft de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving de ambtelijke organisatie die ten behoeve van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de beleidsvoorbereiding en -uitvoering verzorgt van het beleid op dit terrein.

20

Is de minister bereid uit de te verwachten discussies over democratie en rechtsstaat actief voorstellen te destilleren om die in wetgevingsvoorstellen om te zetten?

Ja. Vanuit het Forum kunnen opvattingen en voorstellen met betrekking tot het «onderhoud» van de constitutionele grondslagen van de democratische rechtsstaat naar voren komen. De mij voor ogen staande actieve deelname van het ministerie van BZK aan de activiteiten van het Forum is er mede op gericht om deze voorstellen – binnen de politieke kaders van het regeringsbeleid – te vertalen in beleidsmaatregelen, activiteiten vanuit het ministerie en eventueel regelgeving.

Vragen GPV-fractie

21

Zijn houdingen en gedragingen van mensen, zoals tolerantie en gemeenschapszin, voldoende als cement van de samenleving?

Nee, niet voldoende, maar wel noodzakelijk. Zonder een zekere mate van betrokkenheid van de burgers op elkaar en op de samenleving, is een goed functioneren van de democratische rechtsstaat niet mogelijk. Het is van belang dat burgers zich deelnemer weten en voelen van een maatschappelijk geheel en daaruit ook consequenties trekken.

22

Waaruit blijkt in de praktijk dat er sprake is van een zekere erosie van het debat over de publieke zaak? Wat zijn de oorzaken daarvan?

Verwezen zij naar het antwoord op vraag 2. De oorzaken van de bedoelde «erosie» liggen mijns inziens voor een belangrijk deel in veranderingen in de maatschappelijke structuur en cultuur, die geleid hebben tot veranderingen in de maatschappelijke betrokkenheid.

23

Waarop is het standpunt gebaseerd, dat een grotere verscheidenheid van meningen en een grotere beweeglijkheid van de publieke opinie waar het gaat om de maatschappelijke fundering van de democratische rechtsstaat positief kunnen worden beoordeeld?

De vraag verwijst naar een passage in mijn brief van 14 december 1998, waarmee ik beoogde uiteen te zetten dat veranderingen van maatschappelijke structuren en opvattingen niet alleen bedreigingen vormen, maar evenzeer kansen in zich dragen voor verdieping en verbetering van de democratie en de rechtsstaat. Informatietechnologische ontwikkelingen bijvoorbeeld bieden in samenhang met het toegenomen gemiddelde opleidingsniveau mogelijkheden voor een grotere betrokkenheid van individuen en groepen bij het maatschappelijk debat en bij de menings- en besluitvorming over publieke aangelegenheden. De binding van burgers is beweeglijker geworden in vergelijking met enkele decennia geleden, maar dit betekent allerm minst dat de maatschappelijke betrokkenheid is afgenomen. Het is naar mijn mening in het belang van de democratie en de rechtsstaat om op deze ontwikkelingen in te spelen.

In Noorwegen is voor een bezinning op de grondslagen van de democratische rechtsstaat een breed samengestelde commissie ingesteld. Welke sectoren zijn in de commissie vertegenwoordigd? Is het de bedoeling het Forum op een vergelijkbare wijze samen te stellen?

De Noorse «Verdikommisjon» (Commission on Human Values) bestaat uit een bestuur van 12 personen en een raad van 37 leden. Deze leden zijn afkomstig uit alle geledingen van de samenleving: wetenschappers, boeren, kunstenaars, studenten en middelbare scholieren, politieagenten en andere ambtenaren, sportlieden, huisvrouwen, medici, en anderen. De Noorse «Waardencommissie» verschilt in die zin van het door mij beoogde Forum voor Democratische Ontwikkeling, dat haar taak breder is geformuleerd: zij moet «bijdragen aan een brede mobilisatie van menselijke en sociaal-ethische waarden teneinde de rol van zulke waarden in de samenleving te vergroten en de verantwoordelijkheid voor de omgeving en de gemeenschap te versterken. Het is belangrijk om onverschilligheid tegen te gaan en persoonlijke verantwoordelijkheid, participatie en democratie te bevorderen». Hoewel het werk van het Forum voor Democratische Ontwikkeling hiermee raakvlakken heeft, is zijn taak meer direct gericht op het bevorderen van de voorwaarden voor de democratische rechtsstaat, terwijl de werkzaamheden ook betrekking kunnen hebben op andere thema's dan waarden en ethische problemen. Voor het Forum acht ik een brede samenstelling ook van groot belang. Ik heb dat ook onder de aandacht gebracht van de voorbereidingsgroep. Het staat voor mij echter nog niet vast dat het Forum een «vaste» samenstelling krijgt. Flexibiliteit in de samenstelling afhankelijk van de thematiek is voorstelbaar. Ik wacht hierover de voorstellen van de voorbereidingsgroep af.

De Noorse regering heeft bij de instelling van de commissie aandacht gevraagd voor een gezamenlijk cultuurerfgoed van de Noorse bevolking en er daarbij op gewezen dat duizend jaar na de kerstening van Noorwegen de meeste mensen nog steeds vinden, dat de Tien Geboden goede leefregels zijn, ongeacht of ze zich tot de gelovigen rekenen of niet. Deelt de minister dit standpunt voor de Nederlandse situatie?

Samen met leefregels uit andere bronnen vormen de joodse en christelijke beginselen een belangrijk deel van de grondslagen van de Westerse samenlevingscultuur. De democratische rechtsstaat is naar mijn mening een uitingsvorm van die cultuur.

Het in te stellen Forum zal een ontmoetingsplaats van organisaties en burgers zijn, die blijk geven van betrokkenheid bij de democratie en de rechtsstaat. Bestaat niet het gevaar dat het Forum dusdoende een soort schaduwparlement zal worden?

De verschillen tussen het parlement en het Forum zijn van een zodanige aard en omvang – bijvoorbeeld wat verantwoordelijkheden, samenstelling, bevoegdheden en middelen betreft – dat daarvoor niet behoeft te worden gevreesd. Veeleer kan het Forum de menings- en besluitvorming van de Staten-Generaal voeden en verrijken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper