

Vergaderjaar 2019–2020

**34 430**

**Staatscommissie Parlementair Stelsel**

**Nr. 16**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2020

### **Inleiding**

Op 26 juni 2019 heb ik de beide Kamers het kabinetsstandpunt over het advies van de staatscommissie parlementair stelsel aangeboden.<sup>1</sup> Het kabinet onderschrijft de analyse van de staatscommissie.<sup>2</sup> In reactie op de aanbevelingen van de staatscommissie is het belang van een samenhangend pakket van maatregelen tot uitdrukking gebracht. Die maatregelen zijn gericht op een betere representatie van alle Nederlanders én versterking van de rechtsstaat. Hierbij heeft het kabinet ingezet op een gedifferentieerde benadering. Het kabinet is in zijn standpunt allereerst ingegaan op de aanbevelingen die het zonder meer of in hoofdzaak heeft overgenomen. Ook is een categorie aanbevelingen genoemd (categorie B), die nadere afweging en bezinning vereisten. Met de aanvulling in deze brief komt het volledige beeld van het kabinetsstandpunt over het advies tot stand.

In mijn beantwoording van 16 oktober 2019 van vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer over het kabinetsstandpunt<sup>3</sup> en in brieven aan de Kamers van 6 december 2019<sup>4</sup> is op verschillende openstaande aanbevelingen nader ingegaan. Het gaat dan om de doorlichting van het wettelijk kader voor de verhouding met decentrale overheden, de brede evaluatie van rijksorganen op afstand en het kabinetsstandpunt over het initiatiefvoorstel inzake een Europawet. Bovendien waren zowel de in eerste instantie zonder meer of in hoofdzaak overgenomen aanbevelingen als overige aanbevelingen onderwerp van het algemeen overleg met de vaste

<sup>1</sup> Kamerstuk 34 430, F/nr. 10.

<sup>2</sup> *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, bijlage bij Kamerstuk 34 430, nr. 9.

<sup>3</sup> Kamerstuk 34 430, I/nr. 12.

<sup>4</sup> Kamerstuk 34 430, K/nr. 13.

commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer op 11 december 2019<sup>5</sup> en van het debat in de Eerste Kamer op 4 februari 2020.<sup>6</sup>

Met deze brief informeer ik de Tweede Kamer over de voortgang van een aantal belangrijke onderdelen van het kabinetsstandpunt. Heden heb ik ook de Eerste Kamer met een brief over deze voortgang geïnformeerd. Bovendien heeft het kabinet verschillende conclusies getrokken over de door het kabinet gewenste richting en uitwerking van in het kabinetsstandpunt aangekondigde voornemens. Verder heeft het kabinet conclusies getrokken over de resterende openstaande aanbevelingen uit categorie B.

Het betreft achtereenvolgens: de wijziging van het kiesstelsel, de Wet politieke partijen (Wpp), democratie en jongeren, het correctief referendum en overige instrumenten voor directe democratie, het tweekamerstelsel en constitutionele toetsing. Met deze brief informeer ik de Kamers over de conclusies van het kabinet en de stand van zaken van deze onderwerpen. Tot slot informeer ik u over de voortgang van een aantal andere met het kabinetsstandpunt in gang gezette onderwerpen.

### **Analyse staatscommissie onderschreven**

In het kabinetsstandpunt wordt de analyse van de staatscommissie onderschreven en is het belang van een samenhangend maatregelenpakket verwoord. Ook is in beide Kamers in uiteenlopende bewoordingen waardering uitgesproken voor de analyse van de staatscommissie en zijn mogelijke verbanden en samenhangen tussen gewenste maatregelen naar voren gebracht. In het debat in de Eerste Kamer op 4 februari 2020 nodigde het lid Verkerk het kabinet uit om te reageren op zijn beschouwing waarin hij vier «rode draden» uitwerkte. De heer Verkerk heeft met name aandacht gevraagd voor het belang van maatschappelijke democratie en een op de maatschappij betrokken politieke cultuur. Ook de staatscommissie heeft op het belang daarvan gewezen. Het kabinet denkt daar hetzelfde over. Dat neemt niet weg dat het kabinet er de voorkeur aan geeft in zijn reacties op het eindrapport van de staatscommissie de oorspronkelijke twee rode draden van de staatscommissie niet verder te ontrafelen en vast te houden aan de indeling die het in het kabinetsstandpunt heeft gevolgd.

In deze brief zijn de conclusies en behandelde onderwerpen waar mogelijk gegroepeerd in onderlinge samenhang, maar veelal wel met de zakelijke constatering dat ze niet altijd onverbreekelijk met elkaar verbonden zijn. Ook als er samenhang is tussen de verschillende voorstellen, kunnen ze uiteindelijk wel op de eigen merites worden beoordeeld en kan over die voorstellen afzonderlijk worden besloten.

Met deze brief geeft het kabinet uitvoering aan de motie-Lintmeijer<sup>7</sup>, zie met name paragraaf 4, en aan de motie-Vos<sup>8</sup>, alsmede aan de toezeggingen die de Eerste Kamer in verband met het eindrapport van de staatscommissie en het kabinetsstandpunt zijn gedaan.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Kamerstuk 34 430, nr. 14.

<sup>6</sup> Handelingen I 2019/20, nr. 19, item 6.

<sup>7</sup> Kamerstuk 34 854, N.

<sup>8</sup> Kamerstuk 34 430, R.

<sup>9</sup> Toezeggingen I, T02626, T02627, T02835, T02836, T02838, T02839, T02840, T02841.

## 1. Wijziging kiesstelsel

In het kabinetsstandpunt over het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel is een wijziging van het kiesstelsel aangekondigd. Doel van die wijziging is dat kandidaten die kunnen rekenen op steun van de kiezers meer kans hebben (dan in het huidige kiesstelsel) om gekozen te worden. Zo kan de binding tussen kiezer en gekozene worden versterkt.

De afgelopen maanden zijn, zoals aangekondigd in het kabinetsstandpunt, drie kiesstelsels onder de loep genomen. Het ging hierbij om het door de staatscommissie geadviseerde kiesstelsel dat eerder in 2006 werd voorgesteld door het Burgerforum (verder Burgerforum kiesstelsel), een vereenvoudigde vorm van het Deense districtenstelsel en een stelsel waarbij de kieskringen een centrale plaats innemen. Daarbij zijn vooral de gevolgen voor de complexiteit en het evenredige karakter van de kiesstelsels geanalyseerd.

Het kabinet komt tot de conclusie dat het Burgerforum kiesstelsel de beste basis biedt om verder te gaan met de wijziging van ons kiesstelsel. Dit kiesstelsel biedt de kiezer de mogelijkheid om een stem uit te brengen op een lijst (de zogenoemde lijststem). Zo brengt de kiezer tot uitdrukking dat hij/zij de door de desbetreffende partij bepaalde lijstvolgorde accepteert. De kiezer kan ook een stem uitbrengen op een kandidaat van een lijst (de persoonsstem) en zo een voorkeur uitspreken voor één kandidaat van de lijst. Kandidaten die persoonsstemmen krijgen hebben meer kans dan nu om gekozen te worden.

In dit kiesstelsel bepalen politieke partijen, net als nu, hoe de lijst is samengesteld. Het is aan de partijen zelf om te besluiten waar daarbij het zwaartepunt ligt: bij bijvoorbeeld inhoudelijke kennis, regionale binding of een andere vorm van binding tussen kiezer en gekozene. Het kiesstelsel dwingt, anders dan de onderzochte alternatieven, niet af dat kandidaten alleen in een bepaald gedeelte van het land verkiesbaar kunnen zijn. Daarenboven heeft het Burgerforum kiesstelsel niet de complexiteit van een vereenvoudigde vorm van het Deense districtenstelsel en een stelsel waarbij de kieskringen een centrale plaats innemen.

In het kabinetsstandpunt over het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel heeft het kabinet aangegeven grote waarde te hechten aan het behoud van de in de Grondwet verankerde evenredigheid. Het Burgerforum kiesstelsel waarborgt dezelfde mate van evenredigheid als het huidige kiesstelsel. Het Burgerforum heeft in 2006 ook geadviseerd over de restzetelverdeling. Dit onderdeel zal door het kabinet worden gewogen. Bij de invoering van het kiesstelsel, waarvoor de Kieswet dient te worden gewijzigd, zijn de uitgangspunten voor het kabinet dat er geen wijziging wordt aangebracht in de krachtsverhoudingen tussen politieke partijen en dat recht wordt gedaan aan het Grondwettelijke beginsel van evenredige vertegenwoordiging.

In het genoemde algemeen overleg van 11 december 2019 met de Tweede Kamer is daar uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor de wens het kiesstelsel niet te ingewikkeld te maken. Het wordt voor de kiezer aanmerkelijk complexer als het kiesstelsel per verkiezing anders is en de kiezer per verkiezing op een andere wijze zijn stem moet uitbrengen. Als de kiezer bij de ene verkiezing wel een lijststem kan uitbrengen en bij de andere niet, zal dat voor veel kiezers moeilijk te begrijpen zijn. Het kabinet is daarom van mening dat het Burgerforum kiesstelsel moet gelden voor alle verkiezingen, behalve de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. De kiezers bij die verkiezing zijn alleen de leden van provinciale staten en de leden van de kiescolleges in Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.

Tevens is het zo dat het gewicht van de stem bij de verkiezing van de Eerste Kamer een heel andere is dan bij andere verkiezingen. Het ligt daarom niet voor de hand om voor die verkiezing het kiesstelsel te veranderen.

De volgende stap die wordt gezet is een wetsvoorstel waarin de Kieswet wordt gewijzigd. Het kabinet wil dit zo spoedig mogelijk doen. De planning is om dit wetsvoorstel in het najaar in consultatie te brengen.

## **2. Wet op de politieke partijen**

In de kabinetsreacties op de adviezen van de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen (Wfpp) en de staatscommissie is aangekondigd dat het kabinet gaat werken aan een Wet op de politieke partijen (Wpp).<sup>10</sup> Het doel van de Wpp is om een samenhangende regeling te bieden voor politieke partijen met daarin ook de regels waaraan (aspirant-)politieke partijen moeten voldoen om deel te nemen aan de politieke besluitvorming.

De eerste stap in het proces van de voorbereiding van de Wpp is een voorstel tot aanpassing van de Wfpp naar aanleiding van de evaluatie van deze wet. Dit wetsvoorstel is inmiddels voor advies voorgelegd aan de Raad van State. De gewijzigde Wfpp zal integraal onderdeel worden van de Wpp.

In het voorstel voor een Wpp komt een afzonderlijke regeling voor het partijverbod. Het is mijn intentie dat de regeling voor het partijverbod hiermee specifieker toe te snijden op politieke partijen. Van het opleggen van een partijverbod kan alleen sprake zijn indien een politieke partij een concrete en reële bedreiging vormt voor de democratische rechtsstaat. Bijvoorbeeld doordat zij in woord en daad de grondbeginselen daarvan ondermijnt. Het opleggen van een partijverbod door de rechter is een ultieme remedie. Dit komt pas aan de orde als alle andere stappen, zoals strafrechtelijke vervolging van voorlieden van een partij en bestuurlijke maatregelen als het stopzetten van subsidie, in de door de staatscommissie beschreven escalatieladder doorlopen zijn.

Ik zal de precieze verbodsgrond en -procedure nader uitwerken. Deze uitwerking zal conform de richtlijnen van de Raad van Europa zijn. Ook zal ik in de regeling voor het partijverbod ermee rekening houden dat politieke partijen gezien hun functie in onze democratische rechtsstaat een hoge grondrechtelijke bescherming hebben. Deze specifieke regeling voor politieke partijen komt in plaats van de algemene regeling voor het verbieden van rechtspersonen in artikel 2:20 BW. Op grond van deze regeling kunnen politieke partijen nu al, eveneens bij hoge uitzondering, worden verboden: de rechtbank kan een rechtspersoon waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, op verzoek van het OM ontbinden.

Verder zal de Wpp regels bevatten over (digitale) politieke campagnes en microtargeting. Het kabinet zet ook hier in op transparantie. Een maatregel waar het kabinet nu aan denkt is onder andere een verplichting voor politieke partijen om uitgaven boven een nog te bepalen drempelbedrag openbaar te maken. De voorgenomen aandacht in de Wpp voor digitale campagnevoering en microtargeting is een voorbeeld van hoe het kabinet omgaat met potentiële bedreigingen door gebruikmaking van ICT.

---

<sup>10</sup> Kamerstuk 32 752, nr. 54.

Tot slot merk ik op, dat ik de Tweede Kamer nog op 11 juni een brief heb verzonden over de voortgang van de Wpp, waarin ik ook aandacht schenk aan andere voornemens voor het voorstel.<sup>11</sup>

### 3. Democratie en jongeren

Het kabinet blijft inzetten op initiatieven om de democratische betrokkenheid van jongeren te vergroten. Voor het kabinet zijn hierbij de adviezen van de staatscommissie en van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)<sup>12</sup> van belang. Bovendien is het voor het kabinet van bijzondere betekenis dat onder jongeren zelf ideeën en suggesties worden verzameld.

Ruim honderd jongeren kwamen op 12 februari jl. samen op het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om met de Minister na te denken over hun positie in de democratie. De aanwezigen waren een combinatie van jongerengroepen die eerder in het proces reeds betrokken waren, jeugdlintjesdragers en een hele diverse mix van jongeren van verschillende (culturele) achtergronden, geografische spreiding, leeftijd en opleidingsniveau. De aanwezige jongeren vonden dat zij minder goed betrokken worden bij de democratie dan de generaties boven hen. Jongeren willen niet alleen meepraten over zaken die hen nu direct aangaan, zoals het onderwijs of de jeugdzorg, maar juist ook over kwesties waarbij zij moeten leven met de gevolgen van beslissingen die nu worden genomen, zoals werkgelegenheid, de woningnood en klimaat en milieu. Ze willen met name dat regering en Staten-Generaal beter naar hen luisteren, maar trekken dit ook breder: ze willen worden gehoord door iedereen die met hen werkt of over hen beslist, van onderwijzers tot politici.

De staatscommissie suggereerde een burgerforum op te richten voor jongeren. In de kabinetsreactie gaf ik aan een jongerenparlement in te zullen stellen.<sup>13</sup> In overleg met jongerenorganisaties ben ik de vorm voor een inspraakorgaan nog aan het verkennen. Zoals gemeld in bovengenoemde brieven aan beide Kamers van 6 december 2019 en in het debat met de Eerste Kamer van 4 februari 2020 is het nog niet zeker of dit orgaan de naam en vorm van een jongerenparlement krijgt. Ik ben met jongeren in gesprek om hiervoor verschillende instrumenten te verkennen en ideeën uit te werken. Met hen probeer ik om aan het begin van 2021 een nieuwe vorm van jongereninspraak op landelijk niveau te creëren. Ook de Tweede Kamer heeft hierbij een belangrijke rol. Jongeren echt betrekken werkt alleen als jongeren en besluitvormers samen aan de slag gaan. Hierover hoop ik op korte termijn met de Kamer te spreken.

De samenwerking met jongeren zal ook fungeren als katalysator voor (decentrale) initiatieven om de stem van jongeren in de democratie te versterken. Verschillende acties zullen in dit kader op touw worden gezet, waarbij het kabinet eraan hecht dat de stem van jongeren nu direct al ten tijde van de coronacrisis beter wordt gehoord. Ik vraag jongeren om mee te denken over de gevolgen van de coronacrisis, waarbij ik telkens zichtbaar maak wat er met hun inbreng gebeurt. Verder zoek ik naar kansen om jongereninitiatieven te faciliteren, te stimuleren dat lokale bestuurders jongerenraden oprichten, en maak ik voor jongeren op aansprekende wijze inzichtelijk hoe ze kunnen participeren in de democratie. Dit alles sluit aan bij de investeringen en vernieuwingen in

<sup>11</sup> Kamerstuk 35 300 VII, nr. 123.

<sup>12</sup> Advies van de Raad voor het openbaar bestuur (2019). *Jong geleerd, oud gedaan; Pleidooi voor experimenten met het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd.*

<sup>13</sup> Kamerstuk 34 430, nr. 10, p. 14.

het burgerschapsonderwijs. Ten slotte werkt de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op advies van het SER Jongerenplatform en Coalitie-Y, aan het ontwikkelen van een generatie-toets om de gevolgen van beleid op generaties in kaart te brengen.

Verder draagt het kabinet de Tweede Kamer de mogelijkheid aan om de leeftijd voor de ondersteuning van burgerinitiatieven te verlagen naar 16 jaar. Ook 16- en 17-jarigen krijgen dan de mogelijkheid maatschappelijke thema's te agenderen. Besluit de Tweede Kamer de leeftijdsgrens voor het nationaal burgerinitiatief te verlagen in zijn Reglement van Orde, dan ligt het voor de hand om ook de leeftijd te verlagen voor het Europees Burgerinitiatief (EBI). Het kabinet is bereid hiertoe het Uitvoeringsbesluit verordening EBI aan te passen.

In het kabinetsstandpunt is een nadere verkenning aangekondigd over de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 jaar naar 16 jaar.<sup>14</sup> Dit thema is de afgelopen periode in meerdere rapporten aan de orde gekomen.<sup>15</sup> Alles afwegende, komt het kabinet tot de conclusie dat het op dit moment niet opportuun is om de kiesgerechtigde leeftijd voor de in de Grond- en Kieswet geregelde verkiezingen te verlagen. Zoals de staatscommissie opmerkt, is empirisch bewijs over de effecten van een dergelijke verlaging niet eenduidig. De staatscommissie ziet er mede daarom ook van af om te adviseren de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen. Tegen verlaging pleit ook dat de grondwetgever bij het bepalen van de minimum-kiesgerechtigde leeftijd vanouds heeft gekeken naar de ontwikkelingen van de algemene meerderjarigheidsgrens in het Burgerlijk Wetboek. Ook het kabinet is niet van plan die grens te verlagen.

Ook de suggestie van de ROB om de kiesgerechtigde leeftijd te deconstitucionaliseren neemt het kabinet niet over. Van oudsher bepaalt de Grondwet aan wie het kiesrecht toekomt. Het kabinet vindt het daarom geen goed idee om een van de elementen van de kiesgerechtigdheid, de kiesgerechtigde leeftijd, niet meer in de Grondwet vast te leggen.

#### **4. Referendum en overige directe democratie en participatie**

Het referendum is een direct-democratisch instrument waarover nog altijd verschillend wordt gedacht. In het kabinetsstandpunt over het advies van de staatscommissie parlementair stelsel en tijdens het debat over het kabinetstandpunt in de Eerste Kamer, heeft het kabinet aangekondigd eerst met een reactie op de motie-Lintmeijer te zullen komen. Aanvankelijk was het de bedoeling dat op basis daarvan een inhoudelijk standpunt over de aanbevelingen over het correctief bindend referendum zou worden ingenomen.

##### *Correctief bindend referendum*

De ontwikkelingen rond het correctief bindend referendum zijn sinds het verschijnen van het advies van de staatscommissie en de kabinetsreactie echter in een versnelling geraakt. Bij de Tweede Kamer ligt het initiatiefwetsvoorstel-Van Raak houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemering van bepalingen inzake het correctief referendum.<sup>16</sup> Op 11 februari jl. heeft de vaste commissie voor Binnen-

<sup>14</sup> Kamerstuk 34 430, nr. 10, p. 20–21.

<sup>15</sup> Zie bovengenoemde rapporten van de ROB en de staatscommissie evenals: Kolk, H. & Aarts, K. (2010). *Het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar: Debatten, argumenten en consequenties*.

<sup>16</sup> Kamerstuk 35 129, nr. 2.

landse Zaken van de Tweede Kamer verslag uitgebracht over het grondwetsvoorstel.<sup>17</sup> Op 9 maart jl. heeft de initiatiefnemer een nota naar aanleiding van het verslag uitgebracht.<sup>18</sup> Het grondwetsvoorstel is dan ook gereed voor plenaire behandeling. Zoals gebruikelijk zal het kabinet als adviseur optreden en tijdens de plenaire behandeling het standpunt van het kabinet inbrengen. Bij de inbreng van het standpunt zal het kabinet de adviezen betrekken van de staatscommissie en die van de Afdeling advisering van de Raad van State over het initiatiefwetsvoorstel. Het kabinet is niet voornemens zelf voorstellen met betrekking tot het referendum in procedure te brengen.

### *Motie-Lintmeijer*

De motie-Lintmeijer verzoekt de regering met een initiatief te komen voor een visie op nieuwe vormen van directe democratie. Dit als aanvulling op en versterking van het huidige Nederlandse parlementaire representatieve stelsel.<sup>19</sup> De motie-Lintmeijer ziet op meer vormen van directe democratie dan alleen het correctief bindend referendum. Om die reden is het relevant in deze brief nader op die andere mogelijke uitwerkingen in te gaan. De overwegingen die ten grondslag liggen aan de motie-Lintmeijer gaan gelijk op met de probleemanalyse van de staatscommissie. Die constateert dat het huidige Nederlandse politieke systeem, dat berust op het principe van evenredige vertegenwoordiging, qua representatie sterk is, maar niet probleemloos. Burgers hebben een onverminderd groot vertrouwen in het huidige democratische systeem. De representatieve democratie verkeert niet in een crisis, maar burgers willen meer directe zeggenschap als aanvulling op het huidige systeem.

De staatscommissie stelt dat het parlement in bepaalde opzichten een onvolkomen inhoudelijke vertegenwoordiging biedt. Politieke meerderheden in het parlement over cruciale inhoudelijke thema's kunnen afwijken van meerderheidsopvattingen van de bevolking. Het is echter inherent aan de (representatieve) democratie dat het parlement (ingrijpende) besluiten kan nemen, waarvoor bij de bevolking geen meerderheid bestaat. Door deze gebrekkige inhoudelijke representatie ontstaat het risico dat de belangen van bepaalde groepen burgers structureel te weinig aandacht of gewicht krijgen. Hun opvattingen worden in het politieke debat onvoldoende gehoord en maatschappelijke problemen kunnen zo onvoldoende worden geagendeerd.

Deze problematische inhoudelijke representatie is volgens de staatscommissie een serieuze tekortkoming in het parlementair stelsel. Als de inhoudelijke representatie tekortschiet, dan kan dat bij burgers leiden tot onvrede of zelfs vervreemding van het parlementair stelsel. Gebrek aan acceptatie van overheidsbesluiten door de bevolking kan kabinetsbeleid ineffectief maken, en kan het draagvlak voor politieke besluitvorming schaden. Dit kan de democratische rechtsstaat aantasten.

In haar eindrapport gaat de staatscommissie naast het correctief bindend referendum in op andere direct-democratische instrumenten, te weten de internetconsultatie, het nationale burgerinitiatief, het burgerforum en het «Ierse referendum». Deze instrumenten kunnen volgens de staatscommissie onder voorwaarden bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit en het vergroten van het draagvlak van beleid en wetgeving.

<sup>17</sup> Kamerstuk 35 129, nr. 6.

<sup>18</sup> Kamerstuk 35 129, nr. 7.

<sup>19</sup> Kamerstuk 34 854, N.

Het kabinet vindt het belangrijk om verder werk te maken van de probleemanalyse van de staatscommissie en de overwegingen in de motie-Lintmeijer. Dit kan door burgers invloed te geven op de besluitvorming en mee te laten denken en praten over voor hen belangrijke vraagstukken. Los van het te voeren debat over het correctief bindend referendum, deelt het kabinet de mening van de staatscommissie dat via loting samengestelde burgerfora een nuttige functie zouden kunnen vervullen om burgerkracht te benutten bij het uitwerken van beleids-opties. Het burgerforum kent vele mogelijke inrichtingsvormen, met verschillende consequenties en voors en tegens. Het kabinet verkent daarom hoe en onder welke voorwaarden een burgerforum kan worden ingericht. Naar verwachting zal het kabinet de beide Kamers hierover aan het eind van dit jaar informeren.

## 5. Tweekamerstelsel

In het kabinetsstandpunt is gepleit voor een debat over de inrichting van het parlementaire tweekamerstelsel. In dat verband zijn concreet twee voorstellen tot wijziging van de Grondwet aangekondigd. Ten eerste stelde het kabinet voor om de tweede lezing van Grondwetwijzigingen voortaan in een verenigde vergadering van beide Kamers te behandelen. Daarmee wordt voorkomen dat de Kamers op dergelijke momenten tegenover elkaar komen te staan. De tweede wijziging die het kabinet in voorbereiding heeft genomen, gaat over de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. Voorgesteld wordt om senatoren weer voor zes jaar te gaan kiezen, waarbij om de drie jaar de helft van de leden wordt gekozen. Deze twee voorstellen zijn voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd.<sup>20</sup>

Het kabinet kondigde verder aan zich nader te beraden op de voor- en nadelen van de aanbeveling van de staatscommissie om de Eerste Kamer een terugzendrecht te geven. Naast haar bevoegdheid om een wetsvoorstel te verwerpen, krijgt de Eerste Kamer dan de bevoegdheid om wijzigingen voor te stellen aan de Tweede Kamer. Als de Eerste Kamer gebruikmaakt van deze bevoegdheid, wordt een gewijzigd wetsvoorstel aan de Tweede Kamer gezonden, die beslist of de wijzigingen worden overgenomen.<sup>21</sup>

De staatscommissie constateerde dat er in het Nederlandse tweekamerstelsel behoefte is aan een dergelijk kanaal waarlangs de Eerste Kamer op een effectieve, snelle en transparante manier haar bezwaren tegen een wetsvoorstel kan doorgeven aan de Tweede Kamer. Daarbij komt volgens de staatscommissie het primaat van de Tweede Kamer tot zijn recht en behoudt de Eerste Kamer tegelijk het recht om voorstellen te verwerpen.

### *Positieve reacties*

Omdat deze aanbeveling in beide Kamers overwegend positieve reacties heeft opgeroepen,<sup>22</sup> deelt het kabinet de conclusie van de staatscommissie dat er behoefte bestaat aan invoering van een terugzendrecht. Het terugzendrecht kan de waarde van het parlementaire debat over de formulering van wetsvoorstellen accentueren en daarmee de legitimatie van het wetgevingsproces versterken. Voor de Eerste Kamer zou een terugzendrecht een direct communicatiekanaal met de Tweede Kamer creëren, waarbij zij niet afhankelijk is van de tussenkomst van de regering.

<sup>20</sup> Naar aanleiding van het debat in de Eerste Kamer op 4 februari 2020 is besloten om deze voornemens in twee aparte wetsvoorstellen te regelen.

<sup>21</sup> *Lage drempels, hoge dijken*, p. 292–307.

<sup>22</sup> *Zie Kamerstuk 34 430*, nr. 14 en *Handelingen I 2019/20*, nr. 19, item 6.

Tegelijk wordt de centrale rol van de Tweede Kamer in het wetgevingsproces nadrukkelijker gewaarborgd, wanneer na gebruikmaking van het terugzendrecht die Kamer definitief over het betreffende wetsvoorstel beslist.

Een nadeel van een terugzendrecht is het risico van vertraging van het wetgevingsproces en van verstoring van het bestaande evenwicht tussen de Kamers. Ook in de variant van de staatscommissie – die inhoudt dat een wetsvoorstel slechts eenmalig kan worden teruggezonden – is het risico op vertraging een aspect om rekening mee te houden. Bezien zal worden of het raadzaam is om de inzet van de nieuwe bevoegdheid te koppelen aan een termijn, zoals in andere landen gebruikelijk is. Het kabinet wil benadrukken dat deze aanvullende bevoegdheid goed moet passen bij een rolvaste Eerste Kamer die zich, met enige distantie ten opzichte van de dagelijkse politiek, richt op het beoordelen van de kwaliteit van wetsvoorstellen op criteria als rechtsstatelijkheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid.

## **6. Constitutionele toetsing**

In het kabinetsstandpunt over het eindrapport van de staatscommissie heeft het kabinet aangekondigd een nadere afweging te maken over de constitutionele toetsing door de rechter (ex post).

Mede aan de hand van de overvloedige literatuur over dit onderwerp heeft het kabinet onderzocht hoe in ons omringende landen constitutionele toetsing is vormgegeven. Daarbij heeft het kabinet gekeken naar de Duitse, de Franse, de Belgische en de Britse varianten, evenals de constitutionele toetsing binnen het Koninkrijk (Sint-Maarten). Het kabinet heeft daarbij gelet op de mogelijke toepasbaarheid van deze varianten in de bestaande Nederlandse constitutionele verhoudingen. Het oogmerk is geweest om een verstoring van het gegroeide evenwicht tussen met name de wetgevende en de rechtsprekende macht zo veel mogelijk te vermijden. Het kabinet heeft met het oog op deze randvoorwaarden besloten om geen voorstel tot wijziging te doen. Wel heeft het kabinet besloten tot een aanvullend nader rechtsvergelijkend onderzoek, waarin de varianten gedetailleerder worden onderzocht en onderling vergeleken. Dit betekent ook dat dit kabinet geen voorstellen doet voor de toekenning van een rechterlijke adviesbevoegdheid op het punt van verenigbaarheid van wetgeving met de Grondwet.

## **7. Overige onderwerpen**

### *1. Onderzoek kabinetsformatie*

In mijn brieven van 6 december 2019 aan de Kamers<sup>23</sup> heb ik aangegeven, dat het kabinet aanleiding ziet de kabinetsformatie in een breder verband nog eens tegen het licht te houden. Vanwege de aard van dit onderwerp zal een nadere studie in goed overleg met de Tweede Kamer ter hand wordt genomen. Graag memoreer ik hier dit voorstel.

### *2. Wet op het burgerschapsonderwijs*

Het wetsvoorstel voor versterking van het burgerschapsonderwijs ligt momenteel in de Tweede Kamer. Doel van dit voorstel is om de burgerschapsopdracht voor het funderend onderwijs te verduidelijken en aan te scherpen. Dit biedt de Inspectie van het Onderwijs een betere wettelijke basis om goed toezicht te kunnen houden op het burgerschapsonderwijs.

<sup>23</sup> Kamerstuk 34 430, K/nr. 13.

Nadat de Tweede Kamer op 22 januari jl. het verslag heeft vastgesteld heeft de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media inmiddels de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer toege-stuurd.

### *3. Benoemingsprocedure van leden van de Hoge Raad*

Voor de door het kabinet aangekondigde wijziging van de benoemings-procedure van leden van de Hoge Raad is een rijkswetsvoorstel tot wijziging van artikel 118 Grondwet in consultatie gebracht. De daarop uitgebrachte adviezen en andere reacties zijn inmiddels verwerkt. Het streven is het rijkswetsvoorstel na het zomerreces voor advies naar de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk te sturen.

### *4. Doorlichting van het wettelijk kader voor de verhouding met decentrale overheden*

In reactie op de aanbeveling van de staatscommissie om de hoofdlijnen en afwegingen in het kader van decentralisatieprocessen wettelijk vast te leggen, heb ik in overleg met de bestuurlijke partners VNG, Unie van Waterschappen en IPO een begin gemaakt met een doorlichting van het bestaande wettelijk kader. Die zal na de zomer worden afgerond. Zoals aangekondigd in het kabinetsstandpunt komt het kabinet op basis van deze doorlichting met een notitie met aandacht voor de positie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### *5. Brede evaluatie organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand*

In mijn hiervoor genoemde voortgangsbrief van 6 december 2019 heb ik een brede evaluatie van organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand aangekondigd. Volgens planning zullen de uitkomsten eind 2021 bekend zijn.

### *6. Bevordering internetconsultatie*

Zoals genoemd in het kabinetsstandpunt zal in het proces om het bereik van internetconsultatie te vergroten ook worden meegenomen dat nadrukkelijker aandacht wordt gevraagd voor constitutionele aspecten. Daarbij zal in voorkomende gevallen in de rubriek «waarop kunt u reageren» ook worden gevraagd om te reageren op de verenigbaarheid van wetsvoorstellen met de Grondwet. Om de naleving hiervan te bevorderen is hiervoor aandacht gevraagd bij de coördinatoren internet-consultatie van de diverse departementen en wordt de rijksbrede (interne) handleiding voor departementen voor het gebruik van internetconsultatie op dit punt aangepast.

### *7. Actualisering van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren*

Aan de in het kabinetsstandpunt aangekondigde actualisering van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren wordt onverminderd gewerkt. Het streven is in de zomer met een voorstel te komen.

## **8. Financiële aspecten**

In het kabinetsstandpunt is gewezen op de financiële gevolgen van de voorstellen, die afhankelijk zijn van de uitwerking van voorgenomen wetsvoorstellen of maatregelen. De haalbaarheid van bovengenoemde initiatieven zal mede op basis van de financiële uitwerking nader gewogen

moeten worden. De financiële gevolgen zullen concreet worden aangegeven bij de uitwerking van de desbetreffende wetsvoorstellen en maatregelen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.H. Ollongren