

Vergaderjaar 1990-1991

21 427

## Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing

Nr. 3 Herdruk<sup>2</sup>

### BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE COMMISSIE

's-Gravenhage, 16 november 1990

Aan alle leden

Hierbij bied ik u namens de bijzondere commissie Vraagpunten<sup>1</sup> een nota aan. De nota bevat, verspreid over vijf hoofdstukken, een aantal vraagpunten. Het eerste hoofdstuk bevat een algemene onderbouwing van de door de commissie gekozen aanpak. Het laatste (zevende) hoofdstuk geeft voor elk vraagpunt aan op welke wijze de nadere bestudering ervan, respectievelijk de uitwerking van een reeds aangegeven oplossingsrichting zouden kunnen geschieden. Het is aan de Kamer om hiertoe opdrachten te geven.

Op deze plaats wil ik vermelden, dat de gedachtenwisseling in de commissie zeer openhartig was. De leden van de commissie toonden zich allen bereid tot luisteren en overtuigd worden. De nota komt voor de verantwoordelijkheid van de hele commissie, tenzij anders is aangegeven. Dit betekent dat alle leden de opgeworpen vragen nadere studie dan wel uitwerking waard achten.

Tenslotte wil ik hier enkele ambtenaren bedanken voor hun aandeel in de voorbereiding van deze nota. Het betreft mr. R. J. Hoekstra (Secretaris-Generaal van het Ministerie van Algemene Zaken), mr. J. J. de Visser (aanvankelijk Adviseur beleidsplanning, Ministerie van Buitenlandse Zaken, momenteel Directeur Integratie Europa) en mr. C. R. Niessen (Chef Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving, Ministerie van Binnenlandse Zaken). De drie ministers hadden hen desgevraagd aan de commissie toegewezen, maar zij hebben hun bijdrage aan deze nota geleverd op gelijke voet als de stafmedewerker (drs. F. M. J. Hendrickx) en de griffier van de commissie (mr. W. H. de Beaufort), zonder terzake instructie te ontvangen van hun ministers.

De Voorzitter der Commissie,  
W. J. Deetman

<sup>1</sup> Samenstelling:

Van Mierlo (D66), Beckers-de Bruijn (Groen Links), Wöltgens (PvdA), Schutte (GPV), Lankhorst (Groen Links), Bolkestein (VVD), Deetman (CDA), voorzitter, Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Brinkman (CDA), Korthals Altes (VVD), Scheltema-de Nie (D66) en Kalsbeek-Jasperse (PvdA).

<sup>2</sup> I.v.m. druktechnische verbeteringen

## INHOUDSOPGAVE

blz.

<b>I.</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>3</b>
	a. Algemeen	3
	b. Aanpak	4
	c. Democratie en rechtsstaat	5
	d. Analyse	6
<b>II.</b>	<b>DE OVERHEID</b>	<b>9</b>
	a. Probleemanalyse	9
	b. Omvang en plaats van overheidstaken	12
	c. Coördinatieproblemen bij de rijksoverheid	14
	d. Evaluatie en controle van beleid	16
<b>III.</b>	<b>KIEZER – GEKOZENE</b>	<b>18</b>
	a. Probleemanalyse	8
	b. Kabinetsformatie	19
	c. Kiesstelsel Tweede Kamer	21
	d. Positie Eerste Kamer	22
	e. Referendum en volksinitiatief	24
	f. Verkiezing of benoeming burgemeesters	26
	g. Kiesrecht vreemdelingen	30
<b>IV.</b>	<b>WETGEVING</b>	<b>31</b>
	a. Probleemanalyse	31
	b. De inhoudelijke kwaliteit van wetgeving	34
	c. De voorhangprocedure	40
	d. De kwaliteit van het wetgevingsproces	41
	e. De procedure en openbaarheid bij de totstandkoming van verdragen	43
<b>V.</b>	<b>WERKWIJZE VAN DE TWEDE KAMER</b>	<b>44</b>
	a. Probleemanalyse	44
	b. Positie, werkwijze commissies	45
	c. Afspraken rond demissionaire periode	46
	d. Afspraken rond de regeringsverklaring	48
	e. Contact parlement – ambtenaren	48
	f. Adviesorganen	49
	g. Convenanten, bestuursakkoorden	50
<b>VI.</b>	<b>EUROPESE ONTWIKKELINGEN</b>	<b>50</b>
	a. Probleemanalyse	50
	b. Subsidiariteitsbeginsel	53
	c. Wetgeving en bestuur algemeen	55
	d. De Raad van Ministers	56
	e. De Europese Commissie	58
	f. Het Europese Parlement	58
	g. Een eventuele Europese Senaat (Kamer van Lidstaten)	60
	h. De verhouding Tweede Kamer – Europese Parlement	61
	i. De grondrechten in de Europese Gemeenschap	63
<b>VII.</b>	<b>NADERE STUDIE EN UITWERKING PER VRAAGPUNT</b>	<b>64</b>
	<b>BIJLAGE</b>	<b>67</b>
	Het kiesstelsel in Duitsland	

## HOOFDSTUK I. INLEIDING

### a. Algemeen

Tijdens de campagne voor de verkiezing van leden van de Tweede Kamer in 1989, in het regeerakkoord voor het Kabinet-Lubbers III en tijdens het debat over de regeringsverklaring van dit kabinet is aandacht gevraagd voor het vraagstuk van de staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing in ons land. Dit mondde uit in een bijna unanieme Kameruitspraak, waarin het presidium van de Tweede Kamer werd verzocht een voorstel te doen ter nadere uitwerking van dat vraagstuk. Dit heeft geleid tot de instelling van de bijzondere commissie Vraagpunten, waarin de voorzitter van de Kamer, de voorzitter en nog een tweede lid van elk van de grootste vijf fracties zitting namen en één fractievoorzitter aangewezen door de fracties van S.G.P., R.P.F. en G.P.V.. Zij hebben aan de werkzaamheden van de commissie deelgenomen vanwege hun gemeenschappelijke, verderop in deze inleiding nader toe te lichten, zorg over de kwaliteit van het overheidsbeleid, over de relatie kiezer-gekozene en over Europese ontwikkelingen, dit alles in onderlinge samenhang.

Voor de commissie hebben allereerst twee thema's centraal gestaan, namelijk de relatie tussen de kiezers en het openbaar bestuur (de overheid) en de relatie tussen de kiezers en de gekozenen. Deze thema's zijn met elkaar verweven. De gekozenen hebben in ieder geval de taak het optreden van de overheid – en dit optreden is er ten behoeve van de burger – te controleren en zo nodig voor hun verantwoordelijkheid te nemen. Het gaat derhalve zowel om de relatie tussen kiezer en gekozone als om de overheid en de kwaliteit van het overheidsoptreden. De discussie over de staatkundige vernieuwing werd mede noodzakelijk geacht, omdat bij onderzoeken binnen en buiten het parlement naar het overheidsoptreden op diverse terreinen, dat optreden achteraf onder kritiek kwam te staan. Hierbij is een kwalitatief aspect van het overheids-optreden aan de orde. Kwaliteitsverbetering moet daarom mede het doel zijn. Of structuurveranderingen daaraan kunnen bijdragen, staat ter discussie. Andere mogelijkheden tot kwaliteitsverbetering, los van de staatkundige structuren, moeten niet buiten beschouwing blijven.

Een verbetering in de relatie tussen kiezers en gekozenen, zal de roep om vernieuwing en verandering niet doen verminderen, als tegelijkertijd het overheidsoptreden achterblijft bij de verwachtingen en wensen. De vertrouwensrelatie tussen kiezer en gekozone kan daarbij niet los gezien worden van die tussen burger en overheid. Niet alléén dat de kiezers invloed kunnen uitoefenen op de totstandkoming van het kabinet en op de totstandkoming van het parlement dat het kabinet controleert is van belang, maar ook dat zij zelf zo nodig het overheidsoptreden kunnen beïnvloeden, indien de kwaliteit daarvan niet bevalt. Omdat een kwaliteitscrisis of een situatie die als kwaliteitscrisis wordt ondervonden gevolgen heeft voor de legitimiteitscrisis, heeft de bijzondere commissie haar analyse toegespitst op de kwaliteit van het overheidsoptreden, op de relatie tussen kiezer en gekozone en op de samenhang tussen die beide punten.

De commissie heeft bij haar analyse en bij het formuleren van vraagpunten geprobeerd zo goed mogelijk te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen in Europees verband. De Nederlandse overheid en Nederlandse parlementariërs zijn bij die ontwikkelingen niet pionnen die op het schaakbord verzet worden, maar zij bepalen mede de uit te voeren zetten, zelfs mede de regels van het spel. Als zij van hun invloed in dit

opzicht onvoldoende gebruik maken, doet dat gebrek aan zelfvertrouwen op zijn beurt weer afbreuk aan de relatie kiezer-gekozene en aan de kwaliteit van het overheidsbeleid.

Tenslotte heeft de commissie zich gerealiseerd, dat er in afgelopen decennia zeer veel is gezegd over staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing. Zij heeft de daarbij gegeven beschouwingen, analyses en voorstellen voor veranderingen en vernieuwingen vanuit een politieke beoordeling opnieuw benaderd, omdat maatschappelijke ontwikkelingen en bestuurlijke ontwikkelingen het nodig maken om ideeën opnieuw te bezien, ook als zij in het verleden zijn afgewezen. Als deze nota dus tevens een verkenning is van wat in het verleden politiek onmogelijk is gebleken, dan is daarmee nog geen uitspraak gedaan over de mogelijkheden in een andere maatschappelijke en bestuurlijke context. De nota is een politiek stuk met als doel te komen tot een weloverwogen proces van veranderingen, waarvoor telkens de Tweede Kamer het groene licht kan geven.

## **b. Aanpak**

Eenzijds was het niet de taak van de commissie concreet uitgewerkte oplossingen te geven voor gesignaleerde knelpunten. Anderzijds kon zij evenmin volstaan met het formuleren van een lijst met alle mogelijke vraagpunten. Selectie van en samenhang tussen de vraagpunten werd wenselijk geacht. Daarom heeft de Commissie op basis van analyse knelpunten onderkend met daaraan gekoppeld vragen voor verdere studie, advisering of uitwerking.

Globaal bezien kunnen drie soorten vraagstelling worden onderscheiden. Allereerst zijn er vragen waarin het gaat om een min of meer technische uitwerking van concreet gegeven oplossingen, vervolgens zijn er vragen waarin het gaat om verdere bestudering en uitwerking van oplossingsrichtingen, die een zekere voorkeur hebben. Tenslotte zijn er vragen waarvoor een onmiddellijk antwoord niet voorhanden is, omdat suggesties voor oplossingen niet op voorhand als wenselijk respectievelijk als effectief worden ervaren. Bij de eerste categorie gaat het om oplossingen die op betrekkelijk korte termijn kunnen worden gerealiseerd, al draagt de bijzondere commissie uiteraard niet de complete uitwerking daarvan aan. Bij de tweede categorie zal de realisering van de aangegeven oplossingen meer tijd vergen. Voor de derde categorie bepaalt de bijzondere commissie zich tot het vermelden van argumenten, zodat een beoordeling door deskundigen mogelijk wordt. Het nieuwe daarvan zit er in dat er argumenten genoemd worden door de Tweede Kamer zelf.

Zoals reeds is gezegd, dient de Tweede Kamer zich in een plenair debat uit te spreken over deze nota en te beslissen over alle vraagpunten van elk van de drie categorieën. Die vraagpunten zijn in elke paragraaf van deze nota vet gedrukt weergegeven. Dit debat zal moeten worden voorbereid door de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken. Deze procedure maakt het mogelijk en zinvol vanuit de samenleving op de nota te reageren. Die reacties kunnen dan in het plenaire debat in de beschouwingen worden betrokken.

Bovendien biedt de vervolgpprocedure ruimte voor meer specialistische inbreng. Hiertoe is in het laatste hoofdstuk van de nota voor elk vraagpunt aangegeven aan welke instantie die vervolgpprocedure van nadere uitwerking en studie ware toe te vertrouwen. De bijzondere commissie hoopt, dat zo het proces van staatkundige, bestuurlijke en

staatsrechtelijke vernieuwing geen puur «Binnenhofse» aangelegenheid wordt.

### **c. Democratie en rechtsstaat**

Een analyse van staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing kan alleen beginnen met de erkenning van een spanning tussen de onderscheiden aan onze staatsinrichting gestelde eisen. Hier speelt de omstandigheid een rol, dat politiek verschillend wordt aangekeken tegen de opzet van onze staatsinrichting als zodanig, dat daaraan te stellen eisen naar politieke invalshoek variëren en de theoretische fundering van een staatsinrichting – dus ook onze staatsinrichting – niet voor iedereen gelijk is, gegeven de onderscheiden politieke overtuigingen. Deze verschillen in benadering kunnen leiden tot politieke en maatschappelijke spanningen. Van de noodzaak deze spanningen te beheersen – explicieter: de onwenselijkheid om politieke verschillen van mening op de straat uit te vechten – zijn de politiek verantwoordelijken in Nederland zich bewust geweest, gezien onze parlementaire geschiedenis.

Ook in een ander opzicht wil de bijzondere commissie enige relativering aanbrenge. De rechter heeft met flexibiliteit ingespeeld op de problemen die hem uit de samenleving werden voorgelegd. Dit mag ons niet doen afzien van staatsrechtelijke, bestuurlijke en staatkundige vernieuwing waar die wenselijk is. Tegelijkertijd moet echter worden bedacht, dat ook nieuwe staatsrechtelijke en bestuurlijke voorzieningen en omgangsvormen rechterlijke toetsing en uitleg kunnen krijgen.

De bovenstaande relativering moet in het bijzonder in gedachten worden gehouden bij het analyseren van de verhouding kiezer-overheid-volksvertegenwoordiging (de gekozenen) en het signaleren van knelpunten in die verhouding. Geeft onze staatsinrichting enerzijds meer dan waar ook – bij een redelijke politieke en bestuurlijke stabiliteit – de mogelijkheid om de kiezers vertegenwoordigd te zien in hun ideologische en levensbeschouwelijke voorkeuren, anderzijds geven verkiezingen in ons land minder dan elders het geval is, direct antwoord op de vraag wie een kabinet zal formeren. Geeft onze staatsinrichting enerzijds minder dan elders het geval is, de mogelijkheid van een keuze voor een persoon en meer dan elders die van een keuze voor een beginselpartij, anderzijds maakt die staatsinrichting meer dan elders compromissen noodzakelijk. De kiezers bepalen wel de krachtsverhoudingen, maar niet, althans niet direct, de macht; zij brengen bij hun stem hun ideeën en idealen tot uitdrukking maar zij bepalen niet, althans niet direct, het beleid.

Veronderstellen de regels van ons parlementaire stelsel enerzijds voor alle kamerleden een gelijke verhouding tot de regering en is die gelijkheid ook in de praktijk vaak waar te nemen, anderzijds voelt een meerderheid een gebondenheid aan het kabinet (zelfs voorzover die gebondenheid niet geconcretiseerd is in een regeerakkoord).

Het voorafgaande en de eerder aangeduide spanningen werden aan het eind van de jaren zestig als zo problematisch ervaren, dat gezocht is naar oplossingen door de instelling van de Staatscommissie-Cals/Donner. Geen van de in het Tweede en Eindrapport van die commissie aangedragen verstrekkende oplossingen heeft echter de noodzakelijke meerderheid achter zich gekregen. Hoewel vervolgens een nieuwe Grondwet tot stand is gekomen, zijn de spanningen niet of nog niet in voldoende mate verminderd. Inmiddels hebben zich wel belangrijke culturele en maatschappelijke veranderingen in de samenleving voltrokken of zijn deze zich nog aan het voltrekken. Tegelijk is echter ook

het inzicht gegroeid, dat gedragsveranderingen niet altijd afhankelijk zijn van wijzigingen in de institutionele structuur, met andere woorden: de constitutionele regels en de wijzigingen daarin beïnvloeden het gedrag van kiezers en gekozenen soms slechts in beperkte mate. Ondanks onveranderde regels heeft zich een concentratie in de politieke partijvorming voorgedaan en geen versplintering; ondanks onveranderde regels laten kiezers zich iets minder leiden door ideologische en levensbeschouwelijke voorkeuren; en ondanks onveranderde regels wordt ter uitoefening van regeermacht bij verkiezingen wel degelijk vertrouwen gegeven of onthouden aan bepaalde personen, met name lijsttrekkers.

De toenemende bemoeienis van de overheid met het maatschappelijk leven heeft de laatste twintig jaren vele culturele en maatschappelijke ontwikkelingen beïnvloed en veranderingen teweeg gebracht. De interveniërende overheid heeft de burger steeds meer de vraag doen stellen welke de legitimatie van dat optreden is. Tevens zijn de organen van de democratische rechtsstaat – de wetgever, het bestuur en de rechterlijke macht – door deze toenemende bemoeienis van de overheid meer en meer onder druk komen te staan. De organen van wetgeving zullen een antwoord moeten formuleren op deze ontwikkeling.

Bij het geven van dit antwoord zal onder ogen moeten worden gezien, dat de balans tussen wetgeving, bestuur en rechtspleging, de trias politica, is verstoord. Waar de burger onvoldoende vertrouwen heeft in de kwaliteit van wetgeving en bestuur, hebben de organen van rechtspleging – huns ondanks – mede tot taak gekregen het vertrouwen van de burger in de democratische rechtsstaat te handhaven. Het is de vraag of deze ontwikkeling zich verdraagt met de uitgangspunten van onze staatsinrichting. Deze uitgangspunten houden toch in, dat wetgeving, bestuur en rechtspleging elk afzonderlijk krachtens de aan ieder van hen afzonderlijk opgedragen grondwettelijke taak zorgdragen voor de oplossing van problemen en geschillen die zich in onze samenleving voordoen. Naarmate de kwaliteit van wetgeving en bestuur beter worden, zal de noodzaak om de rechter in te schakelen, afnemen. Uitgangspunt is dat overheidsoptreden op zichzelf legitiem behoort te zijn.

Constitutionele structuurveranderingen, zowel in de relatie tussen de drie elementen van de trias politica als binnen elk van die elementen afzonderlijk, moeten worden onderzocht. Wel moet ook hierbij onder ogen worden gezien, dat wenselijk geachte politieke omgangsvormen niet alleen door structuurveranderingen worden bevorderd. De commissie heeft zich hiervan rekenschap gegeven bij haar analyse.

#### **d. Analyse**

Bij de analyse gaat het vaak niet om kale feiten alléén, maar ook om het wegen van die feiten, waarbij een subjectief element zelden vermeden kan worden. De bijzondere commissie onderscheidt dan een viertal aspecten. Zij hebben ieder een zelfstandige betekenis, maar er is eveneens sprake van een zekere wisselwerking.

1. De volksvertegenwoordiging is allereerst medewetgever en controleur van de overheid. Naarmate de volksvertegenwoordiging (geheel of in meerderheid) eerder wordt betrokken of betrokken raakt in het proces van beleidsvoorbereiding, neemt het risico van een minder open staan voor alternatieven, het risico van vooringenomenheid ook bij medewetgeving en controle toe.

Het beter of slechter functioneren van de volksvertegenwoordiging als

controlerende instantie en als medewetgever, lijkt soms meer af te hangen van de interesse en de ambitie van de leden dan van de hantering van de geschreven en ongeschreven regels. Niet alleen door het regeerakkoord, misschien zelfs niet in de eerste plaats door het medeverantwoordelijk voor het beleid en legt dit deel zich daardoor bij het controleren van het beleid bewust of onbewust beperkingen op. De sectorale verstrengeling tussen maatschappelijke organisaties, kamerleden en ambtenaren heeft dit effect zelfs voor de gehele volksvertegenwoordiging. De overgrote meerderheid van de leden houdt zich gedurende de gehele parlementaire periode slechts met onderwerpen van een beperkt aantal ministeries bezig. Of dit nu gebeurt als lid van een regeringspartij of niet, is niet relevant.

Interesse, ambitie en zelfs een zekere sectorale gerichtheid kunnen in elk politiek systeem een goede basis opleveren voor controle op beleid en voor medewetgeving en hoeven dus op zich zelf gezien niet op bezwaren te stuiten, ware het niet, dat de gespecialiseerde taakopvatting steeds meer botst met de aard van de op zich zelf al moeilijke taak waarvoor de regering zich in toenemende mate geplaatst ziet: het bevorderen van een integrale afweging van doelen en middelen, nationaal, Europees en internationaal. De verkokering in de volksvertegenwoordiging, in de bureaucratie, in het kabinet en in het geheel van maatschappelijke organisaties versterken elkaar. En dát, terwijl de burger zelf niet gedwongen wordt tot integrale belangenafweging, zo'n afweging ook niet behoeft te maken en in zijn maatschappelijke verbanden enkelvoudige belangen mag nastreven, maar uiteindelijk wel de integrale, cumulerende consequenties van de belangenafweging door de overheid in zijn dagelijkse bestaan te dragen krijgt. Vernieuwing moet er daarom ook op gericht zijn de verkokering bij de overheid terug te dringen. Dan kan die burger beter de keuzen die de overheid doet of wil doen, beoordelen op hun gevolgen en naar zijn voorkeuren; dan kan de overheid draagvlak verwerven voor haar optreden, wanneer zij in staat blijkt aan die burger te laten zien, dát er een integrale belangenafweging plaatsvond.

2. Een tweede element betreft de ontwikkelingen in Europees verband. Deze hebben in toenemende mate een onomkeerbaar karakter en beïnvloeden meer en meer het binnenlands bestuur.

Nederland staat aan de vooravond van de Interne Markt («Europa 1992»). De eerste stappen zijn gezet in de richting van de vorming van een Economische Monetaire Unie. Voorts ligt de vorming van een Economische Politieke Unie in het verschiet. Deze ontwikkelingen zullen in toenemende mate leiden tot een beperking van de nationale autonomie; in ieder geval zal die beperking nu voor een belangrijk deel formeel zichtbaar worden voor een klein, altijd sterk op het buitenland gericht land als Nederland. Het gaat hierbij niet alleen om een beperking, maar ook om een grotere invloed doordat Nederland aan tafels komt te zitten waar het in de huidige situatie geen stem en zelfs geen oor heeft. Immers, op belangrijke terreinen kunnen wij via de besluitvorming in Brussel het gedrag van andere lidstaten van de EG beïnvloeden, waar dat vroeger moeilijk of zelfs onmogelijk was.

Hieraan kunnen een aantal conclusies worden verbonden:

De nationale besluitvorming zal steeds meer in het teken komen te staan van ontwikkelingen in Europees verband en zal erop gericht moeten zijn de hiervoor genoemde Nederlandse invloed te optimaliseren. Dat geldt de regering en het parlement; dat geldt het nationale niveau en

ook de lagere overheden. Daarbij dient men wel te beseffen, dat het Europese besluitvormingsproces op een geheel andere wijze verloopt dan het nationale, zulks vanwege het eigen karakter van de communautaire besluitvorming en omdat de lidstaten sterk verschillen. Problemen op nationaal niveau kunnen zich op gemeenschapsniveau anders manifesteren; oplossingen die op nationaal niveau hun waarde hebben bewezen, zullen dat niet eo ipso ook op communautair niveau doen. Zo is bijv. op communautair niveau sprake van andersoortige verkokeringsverschijnselen dan nationaal. Een goed inspelen op de communautaire procedures en omgangsvormen vergt een nationale overheid die keuzes kan doen en zich daarbij gesteund kan achten door de nationale kiezers. Zonder grotere doorzichtigheid en controleerbaarheid van de communautaire besluitvorming zal dit moeilijk lukken.

Daarnaast is het van belang, vanwege de beperking van de nationale autonomie en vanwege de participatie in het besluitvormingsproces in Brussel, de democratische controle op Europees niveau te versterken. Het is niet aanvaardbaar, dat de burger op dat niveau van besluitvorming geen of beperkte invloed kan uitoefenen en met een beperkte democratische controle te maken heeft.

De ontwikkelingen in EG-verband vragen nog aandacht voor een ander, meer specifiek punt. De toepassing van de Europese regelgeving maakt het in toenemende mate nodig de nationale wetgeving systematisch daaraan te toetsen. In dit verband is dan niet alleen aan de orde de in acht te nemen zorgvuldigheid in het wetgevingsproces, maar evenzeer de relatie tussen de volksvertegenwoordiging als medewetgever en de nationale en Europese rechter. Het voorgaande geldt mutatis mutandis voor de andere internationale verdragen.

3. Het derde punt betreft de decentralisatie naar lagere overheden. De ontwikkelingen in Europa zullen leiden tot enerzijds andere rollen van de nationale overheden en anderzijds tot het versterken van de betekenis van regionale en lokale overheden. In dit verband zij b.v. verwezen naar het Europees regionaal beleid, het Europees Sociaal Fonds, regionale samenwerking over grenzen heen, de financiële en economische betekenis van stedelijke gebieden. Ook los van de Europese ontwikkelingen is er de wens – bij voortduring – het openbaar bestuur zo dicht mogelijk bij de burger te brengen. Tenslotte is er het in brede kring aanvaarde streven de overheidsbureaucratie op centraal niveau zo klein mogelijk te houden, ondanks het feit dat er verschillend wordt gedacht over de omvang van de overheidstaak. Het verdient derhalve aanbeveling de geografische decentralisatie te blijven bevorderen. Bij een afgewogen taaktoedeling aan andere overheden (met de daarbij behorende financiële middelen) zal binnen het totaal van de overheid beter tot een integrale afweging van doelen en middelen worden gekomen. Verkokering wordt op die manier tegengegaan.

4. Het vierde en niet het minst belangrijke punt, deels met het vorige samenhangend, betreft de kwaliteit van de overheid als geheel, de omvang van de totale overheidsorganisatie en de wijze waarop de overheid haar taken dient te vervullen. Ook dit punt raakt de relatie tussen de kiezer en de gekozene. Op nationaal niveau is er het streven taken op «afstand te zetten» bij zelfstandige bestuursorganen, lagere overheden, dan wel af te stoten naar maatschappelijke verbanden, dan wel het streven naar een (gemeenschappelijke) taakvervulling via bestuursakkoorden, convenanten, overeenkomsten etc. Verschillende overwegingen spelen een rol: meer verantwoordelijkheden aan burgers geven of bij de burgers laten; vergroting van de effectiviteit van en de



efficiency in het overheidsoptreden; versterking en op voorhand beter garanderen van de handhaafbaarheid van wet- en regelgeving; de gedachte dat de wet niet altijd het meest geëigende instrument is om beleidsdoelstellingen te bereiken; het besef dat overheidsoptreden in zijn mogelijkheden wordt begrensd; de zorg om de zorgvuldigheid in het overheidshandelen.

Aan deze overwegingen wordt afhankelijk van de concrete situatie niet door een ieder eenzelfde betekenis toegekend. Ter illustratie kan verwezen worden naar de spanning die er kan bestaan tussen geografische en functionele decentralisatie; tussen bestuursakkoorden, convenanten e.d. en de eigen verantwoordelijkheid van het parlement; tussen functionele decentralisatie en democratische controle via de ministeriële verantwoordelijkheid; tussen enerzijds de noodzaak van overheidsoptreden ten behoeve van hen die zich niet zelf kunnen redden en ten behoeve van het milieu, en anderzijds de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van vaak complexe wet- en regelgeving.

Ook hier werken de verschillen in politieke opvattingen door. Hoewel het spreken van «primaire» overheidstaken de schijn van wetenschappelijke definitie wekt, treden bij de concretisering van dat begrip verschillen van mening aan het licht. Toch is er tot op zekere hoogte sprake van een breed gesteund streven de taken van de overheid en de taakvervulling door de overheid kritisch te bezien. Vanuit de volksvertegenwoordiging bezien verloopt de verwerkelijking van het beleid tegen de achtergrond van die tendens niet helder en duidelijk. Als dit al geldt voor de gekozenen, hoe ondoorzichtig is dit dan niet voor de kiezer!

Op basis van de boven weergegeven vier aspecten geeft het vervolg van deze nota een nader analyse van specifieke punten met daaraan waar mogelijk gekoppeld een aanduiding van de oplossingsrichting, één of meer vraagpunten en, in het laatste hoofdstuk, suggesties voor de procedure van verdere studie en uitwerking.

## **HOOFDSTUK II. DE OVERHEID**

### **a. Probleemanalyse**

In de Inleiding tot de nota is opgemerkt, dat de kwaliteit van het overheidsoptreden – elders aangeduid als «de kwaliteit van het publieke domein» – «bij onderzoeken binnen en buiten het parlement achteraf onder kritiek kwam te staan» en dat mogelijkheden tot verbetering van die kwaliteit «los van de staatkundige structuren niet buiten beschouwing moeten blijven». Verderop noemt de Inleiding het streven taken «op afstand te zetten» bij zelfstandige bestuursorganen (z.b.o's) en lagere overheden, dan wel af te stoten naar maatschappelijke verbanden, alsmede het streven naar een (gemeenschappelijke) taakvervulling via bestuursakkoorden, convenanten, etc. Tenslotte signaleert de Inleiding dat bij de invulling van het begrip «primaire» overheidstaken wel verschillen van mening aan het licht treden, maar dat er toch sprake is van «een breed gesteund streven de taken van de overheid en de taakvervulling door de overheid kritisch te bezien».

Waar een ander hoofdstuk van de nota de mogelijkheden tot verbetering van de kwaliteit van het overheidsoptreden langs de weg van verbetering van de inhoud en de procedure van wetgeving nagaat, komt in dit hoofdstuk de wenselijkheid aan de orde om de kwaliteit te verhogen door overheidstaken te laten verrichten door andere instanties dan nu het geval is. De aanbevelingen van de drie enquêtemissies,

diverse aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en die van de Nationale ombudsman maken de conclusie aannemelijk dat taken regelmatig zijn toegevalen aan instanties die daarvoor niet goed zijn toegerust, of door historische oorzaken bij dergelijke instanties zijn gebeven. De commissie zal in dit verband tevens ingaan op de (reikwijdte van de) ministeriële verantwoordelijkheid.

De eerste hoofdstukken van de jaarverslagen van de ombudsman over 1988 (Kamerstuk 21 075) en 1989 (Kamerstuk 21 478) laten zich lezen als een dringend verzoek om aandacht voor de uitvoering van overheids-taken. Vier van de vijf klachten over de informatieverstrekking aan de burger achtte de Ombudsman gegrond, drie van de vier over het tempo van werken waren gegrond, één op de twee klachten over de bejegening was gegrond.

De enquêtecommissie paspoortproject concludeert (Kamerstuk 20 559, nr. 7, blz. 139), dat dit project niet als geval op zichzelf dient te worden beschouwd; ook bij andere projecten zetten nieuwe technische mogelijkheden de besluitvorming onder grote druk en naast versterking van het management is een beter evenwicht nodig tussen enerzijds de vormgeving van het overleg- en besluitvormingsproces en anderzijds de inbreng van de benodigde deskundigheid daarbij. De enquêtecommissie meent, dat buitenlandse ervaringen en ervaringen in het bedrijfsleven inspiratie kunnen bieden voor nieuwe formules, die zowel regering als parlement moeten zoeken.

De Rekenkamer geeft in haar Verslag over 1988 (Kamerstuk 21 080) de resultaten weer van een onderzoek naar subsidies en concludeert tot een groot aantal structurele tekortkomingen, waaronder het vrijwel ontbreken van evaluatiecriteria en gebrek aan inzicht in de uitvoeringskosten. Een jaar later (Kamerstuk 21 481) kwalificeert hetzelfde college het management-instrumentarium van een groot aantal onderzochte inspecties als onvoldoende.

De bovenstaande citaten mogen niet worden afgedaan met de stelling, dat het nu eenmaal ook bij regeren, bij het uitvoeren van overheidstaken, om mensenwerk gaat, waarbij de kans op falen nooit is uit te sluiten. De ombudsman ziet in zijn laatste jaarverslag «wel regelmatig reden voor een zekere bewondering voor wat de overheid onder moeilijke omstandigheden presteert», maar het hoge percentage van gegrond bevonden klachten moet toch aanleiding zijn tot het zoeken van betere kaders voor het vele mensenwerk dat bij de overheid wordt verricht. Die betere kaders zullen er steeds op neer komen, dat de verantwoordelijkheid voor een uitvoerende taak dicht bij de burgers wordt gelegd of gelaten, zodat de signalen van die burgers snel kunnen worden opgevangen. Het begrip «verantwoordelijkheid» heeft daarbij niet zozeer een staatsrechtelijke betekenis, maar het ter verantwoording worden geroepen door burgers heeft wel gevolgen voor het ter verantwoording worden geroepen door de volksvertegenwoordiging.

In dit verband acht de commissie relevant het laatste jaarverslag van de ombudsman waar deze (op blz. 7) betoogt: «Overigens, alle waar naar zijn geld. Van hen die verantwoordelijk zijn voor de politieke keuzen mag worden verlangd dat zij ervoor zorg dragen dat wat aan de uitvoeringsorganisaties is opgedragen, vergezeld gaat van de middelen die nodig zijn om die taak naar behoren te kunnen vervullen. Daarbij moeten zij beseffen dat een tekort schiet op dit punt leidt tot kritiek die niet primair bij elk van hen terecht komt, maar veeleer bij de uitvoerende functionarissen, zij die in direct contact staan met de burgers en hun de

gevolgen moeten laten merken van keuzen die niet door hen zelf zijn gedaan». Voorzover het komt tot het overbrengen van overheidstaken van rijks- en ministerieel niveau naar zelfstandige bestuursorganen en lagere publiekrechtelijke lichamen, geldt deze opmerking van de Ombudsman eveneens voor die instanties.

In wezen gaat het hier om vraagstukken die nauw samenhangen met de ministeriële verantwoordelijkheid, waarvan inhoud en reikwijdte regelmatig ter discussie zijn gekomen. Een discussie die zich toespitste op enerzijds de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding van de besluitvorming en anderzijds de uitvoering van het vastgestelde beleid.

In die context is het aantal ministeries aan de orde gesteld, in samenhang met de toegenomen omvang van de rijksdienst. Ook is daarbij de rol van de minister-president, in het bijzonder op EG- en internationaal niveau, en van de zg. coördinerende bewindspersoon in discussie gebracht. De vraagstelling spitst zich toe op het al dan niet sterker accentueren van de collectieve verantwoordelijkheid ten opzichte van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Daarbij is een aandachtspunt, dat het huidige constitutioneel bestel zich verzet tegen aantasting van de externe individuele ministeriële verantwoordelijkheid.

Verder speelt er het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de ambtelijke organisaties in het licht van het overheidsoptreden. Op welke wijze moet de ministeriële verantwoordelijkheid worden ingericht om de minister daadwerkelijk zijn verantwoordelijkheid te kunnen laten dragen? Instrumenten die hierbij de laatste tijd naar voren zijn gekomen, zijn contractmanagement en zelfbeheer. Daarnaast is er de mogelijkheid de omvang van het takenpakket waarvoor de minister volledige verantwoordelijkheid draagt, te verkleinen door het beperken en afschaffen van overheidstaken en door functionele decentralisatie (waaronder mee begrepen is de instelling van zelfstandige bestuursorganen) en territoriale decentralisatie. Bij beide vormen van decentralisatie dienen voorwaarden te worden gesteld ten aanzien van democratische controle. Decentraliseert men naar de provincies of gemeenten, dan is reeds in democratische controle door algemeen vertegenwoordigende organen voorzien; die garantie is evenwel niet standaard aanwezig bij decentralisatie naar regio's of agglomeraties, dan wel bij instelling van zelfstandige bestuursorganen. Ook andere voorwaarden kunnen in dit kader worden gesteld, die strekken tot meer doorzichtigheid van de organen en instellingen waarheen overheidstaken gedecentraliseerd worden. Afhankelijk van de vervulling van die voorwaarden zal er een keuze kunnen worden gemaakt voor deze vormen van decentralisatie of voor één daarvan.

De hierboven genoemde problematiek van individuele versus collectieve ministeriële verantwoordelijkheid verkrijgt een extra dimensie door internationale, met name Europese ontwikkelingen. Onderhandelingsresultaten welke door één minister worden aanvaard, kunnen immers wel doorwerken in de verantwoordelijkheid van een andere minister. Hierbij is niet alléén de relatie tussen de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken gemeoid, maar ook die van andere ministers met de Minister van Buitenlandse Zaken en soms de relatie tussen andere ministers onderling. De Minister-President heeft tot taak de eenheid van het beleid te bewaken, c.q. te bevorderen. Terzake draagt hij als enige van de ministers externe verantwoordelijkheid voor het geheel, ook al kunnen ook andere ministers voor de Kamer verantwoording afleggen voor hun aandeel in een bepaalde kwestie. Dit laatste is echter niet het geval bij de algemene politieke beschouwingen, waarbij de

Minister-President namens het kabinet het beleid presenteert en verantwoordt. De clausulering «namens het kabinet» is hierbij essentieel, omdat de Minister-President, net als individuele ministers de eenheid van beleid in acht heeft te nemen.

Op Europees niveau doet zich – zoals ook in andere landen – voor wat betreft de Minister-President de specifieke situatie voor dat hij lid is van de Europese Raad. In de jaren zestig werd de Minister-President bij een Europese top als enige van de regeringsleiders vergezeld door zijn collega van Buitenlandse Zaken. Dat leidde tot een discussie over de verhouding tussen beide ministers bij internationale topconferenties en tot een brief van de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer in 1978 (Kamerstuk 15 424, nr. 2). Daaruit kwam naar voren dat de Minister-President in de Europese Raad optreedt «op basis van en in beginsel binnen de marges van een door de Ministerraad vastgesteld en onder verantwoordelijkheid van een door de Minister van Buitenlandse Zaken voorgecoördineerd mandaat van de Ministerraad». In de Tweede Kamer lichtte de Minister-President de waarde van dit mandaat als volgt toe: «Ook buiten dit mandaat kan hij stelling nemen en positie kiezen vanuit het Regeringsbeleid als samenhangend geheel». Wel tekende de bewindsman aan dat dit zelden voorkwam en dat behoedzaamheid en voorzichtigheid daarbij zijn geboden (Handelingen TK 78/79, blzz. 3737, 3744 en 3745). Laatstelijk is de positie van de Minister-President en zijn collega besproken in de Tweede Kamer op 8 november 1990.

Het is de vraag of Europees beleid nog zuiver buitenlands beleid is. De ontwikkeling van de Europese rechtsorde en van de Europese bestuurlijke verhoudingen heeft Europees beleid een nationale of tenminste een eigen dimensie gegeven. Dat werkt ook door naar de Europese Raad, die niet alleen over communautair en buitenlands beleid, maar ook over nationale gevolgen van communautair beleid beraadslaagt en terzake conclusies trekt. Artikel 2 van de Europese Akte van 1986 onderscheidt ook duidelijk tussen staatshoofden en regeringsleiders enerzijds en ministers van Buitenlandse Zaken anderzijds. De deelnemers aan de Europese Raad die nationaal nauwelijks constitutionele beperkingen kennen, zullen bij hun opstelling in de Raad, althans in formele zin, allicht meer ruimte hebben dan deelnemers die nationaal meer constitutionele beperkingen kennen. Uiteraard kunnen deze beperkingen in de Nederlandse situatie worden opgeheven door een ruim mandaat van de ministerraad. Dit roept wél de vraag op hoe de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister-President en die van de Minister van Buitenlandse Zaken beide tot hun recht kunnen komen in eenheid met het kabinetsbeleid.

## **b. Omvang en plaats van overheidstaken**

### *A. Huidige stand van zaken*

Het vraagstuk van de omvang van de overheidstaak is steeds – zij het meestal niet expliciet en niet in abstracto – aan de orde gesteld in de programma's van politieke partijen. Deze plegen voorstellen te bevatten (tot studie van de mogelijkheden) tot reductie of uitbreiding van taken op het gebied van volksgezondheid, volkshuisvesting, werkloosheidsbestrijding, defensie, etc. Een zekere normering is overigens sinds 1983 te vinden in de artikelen 18 t/m 23 van de Grondwet.

Binnen die normering zijn bij de kabinetsformaties van de jaren '80 de mogelijkheden tot afstoten, dan wel verminderen van overheidstaken

langs de wegen van privatisering en afslanking van het ambtelijk apparaat aan de orde gekomen. Van regeringszijde is over de bereikte resultaten verslag gedaan, laatstelijk in Kamerstuk 17 938 (over privatisering) en Kamerstuk 19 827 (over afslanking). Blijkens de aan die verslagen gewijde debatten in de Tweede Kamer bestaat weinig uitzicht op verdere privatisering van substantiële overheidstaken. De afslankingsoperatie heeft hier en daar gedwongen tot reorganisaties binnen ministeries, waarbij stafdiensten werden samengevoegd dan wel zelfs opgeheven, maar werd toch overwegend gekenmerkt door de kaasschaafaanpak, omdat politiek een inhoudelijke discussie over de omvang van overheidstaken uit de weg werd gegaan. Voorts bestaat onduidelijkheid over de neveneffecten bij de afslankingsoperatie (b.v. het ontwijkingsgedrag; het «grijze-muizencircuit» waarbij arbeidskrachten worden ingezet die niet voor de formatie meetellen).

Ongeveer in dezelfde periode ontwikkelden zich constructies die de omvang van de overheidstaak op zichzelf niet verminderden, maar er toe strekten de vervulling daarvan op een doelmatiger wijze te laten geschieden: contractmanagement en zelfbeheer. In de probleemanalyse aan het begin van dit hoofdstuk is reeds op de relatie van deze instrumenten met het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid gewezen: zij dienen mede om een minister zijn politieke verantwoordelijkheid goed te kunnen laten dragen. Het is onmiskenbaar, dat de ministeriële verantwoordelijkheid, tenminste gedeeltelijk, een fictie is geworden, omdat een minister niet meer op alles goed kan toezien wat er op het ministerie in zijn naam gebeurt. Deze instrumenten zouden – zo wordt wel gesteld – kunnen bevorderen dat de kloof tussen de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid en de werkelijkheid wordt overbrugd, c.q. verkleind.

Zijn in het verleden overheidstaken vaak opgekomen op gemeentelijk niveau (volkshuisvesting) en provinciaal niveau (wegenbouw) en vervolgens op nationaal niveau geïnstitutionaliseerd, recentelijk – wederom vooral in de jaren '80 – is een beweging terug in gang gezet. In dat kader krijgen gemeenten taken te behartigen, bijvoorbeeld op het gebied van het welzijn, waarvoor hun de middelen worden gegeven in de vorm van ongespecificeerde aandelen in grote fondsen. Gepoogd werd de beleidsvrijheid van de gemeenten te vergroten door het afschaffen van specifieke doeluitkeringen. Hierover is laatstelijk gerapporteerd in Kamerstuk 20 914.

Ook het Europese (in het algemeen E.G.-) niveau is een plaats waarop overheidstaken worden behartigd. Het zesde hoofdstuk van deze nota gaat hier onder b. nader op in.

Tenslotte zijn oude ideeën over functionele decentralisatie in nieuwe vormen herleefd. Terwijl het aantal p.b.o.-organen verminderde, werd een belangrijke overheidstaak als de arbeidsvoorziening toevertrouwd aan een getripartiseerd orgaan. De gevolgen van deze ingreep voor de ministeriële verantwoordelijkheid kwamen uitgebreid aan de orde in de desbetreffende Kamerstukken 20 569. Meer principiële komen de procedures bij functionele decentralisatie aan de orde in een kabinetsnota uit 1989 (Kamerstuk 21 042) naar aanleiding van de motie-Lauxtermann c.s. (Kamerstuk 20 200 hoofdstuk VII, nr. 43).

Het kabinet is inmiddels gekomen met een reactie (Kamerstuk 21 042) op het advies van de Raad voor het binnenlands bestuur over functionele decentralisatie uit 1988. In die kabinetsreactie is ook ingegaan op de motie-Groenman, ingediend bij de behandeling van het voorstel voor de

Arbeidsvoorzieningswet, waarin geconstateerd wordt dat een discussie ten principale over functionele decentralisatie nog niet heeft plaatsgevonden. De Kamer sprak toen als haar oordeel uit, dat de besluitvorming op centraal niveau, zoals neergelegd in de Arbeidsvoorzieningswet, geen precedentwerking mag hebben ten aanzien van de nog te voeren discussie over functionele decentralisatie van overheidstaken (Kamerstukken 20 569, nr. 93).

Aanzetten in het verleden tot het vergroten van de algemene inzetbaarheid van hogere ambtenaren zijn grotendeels doodgelopen. Die aanzetten beoogden enerzijds de vergroting van hun leidinggevende capaciteiten door meer ervaring en anderzijds vermindering van specialistische verstrengeling. Het desbetreffende bureau op het Ministerie van Binnenlandse Zaken krijgt een andere opzet en zal niet meer structureel de aandacht richten op interdepartementale mobiliteit.

Aangekondigd is tenslotte een operatie grote efficiency die alle ministeries onder meer verplicht tot doorlichting van hun taken (Kamerstuk 21 835).

### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

De commissie constateert dat dit type van omvangrijke processen met het risico van stagnatie wordt bedreigd. Voorts bestaat er naar haar mening aanleiding tot het onderzoeken van verdere mogelijkheden, met name wat betreft de territoriale en de functionele decentralisatie van taken. De jaren '90 laten een versnelling van de Europese eenwording zien. Het is voor Nederland zaak om daarbij een flexibele, praktijkgerichte overheid in te brengen, waarbij contractmanagement en zelfstandige bestuursorganen niet pas als laatste redmiddel voor overbelaste ministers aan bod komen, maar doelbewust worden nagestreefd om de kwaliteit van het beleid te verbeteren.

**1. Onderzocht dient te worden op welke wijze de kloof tussen de fictie van de (collectieve en individuele) ministeriële verantwoordelijkheid en de werkelijkheid ervan kan worden overbrugd, c.q. verkleind.**

**2. In de komende twee jaar dienen de mogelijkheden tot decentralisatie (territoriaal en functioneel), tot contractmanagement en zelfbeheer verder te worden verdiept en uitgewerkt. Dit moet op zo'n manier gebeuren dat verkokerde belangengroepen het trekken van onafhankelijke conclusies op politiek niveau niet in de weg staan.**

**3. Topambtenaren moeten worden benoemd in dienst van het rijk (niet meer van één bepaald ministerie), bv. door instelling van een vorm van civil service (zie onder meer Handelingen 1990-1991, blz. 355).**

### **c. Coördinatieproblemen bij de centrale overheid**

#### *A. Huidige stand van zaken*

De onderscheiden ministeries zijn ontstaan en enkele malen heringe-deeld op grond van de behoeften die op het moment van een kabinets-formatie werden gesignaleerd. Toch kunnen de grenzen tussen de ministeries nooit de meest doelmatige en logische afbakening zijn tussen de beleidsterreinen in een dynamische samenleving. De gevolgen van

Europese ontwikkelingen, de eisen van het milieubeleid en die van het minderhedenbeleid – om maar enkele voorbeelden te noemen – trekken zich weinig aan van die formele afbakening. Dit heeft geleid tot pogingen de coördinatie te verbeteren.

Ingevolge artikel 45 van de Grondwet is de ministerraad gehouden te beraadslagen en te besluiten over het algemeen regeringsbeleid en de eenheid van dat beleid te bevorderen. Dit heeft in de praktijk meegebracht, dat de Minister-President als voorzitter van de ministerraad ter verantwoording kan worden geroepen over algemene problemen van regeringsbeleid en over problemen met de eenheid van dat beleid. Ook de deelneming van de Minister-President aan internationale bijeenkomsten, in het bijzonder de Europese Raad behoort tot zijn taak en ook voor zijn optreden daar kan hij ter verantwoording worden geroepen.

Vervolgens is het instituut van de coördinerend bewindspersoon gecreëerd. Deze is verantwoordelijk voor de interne leiding, maar beschikt voor het gecoördineerde beleidsterrein niet over een eigen beleidsbevoegdheid of budget. Ook een tweede instituut – dat van de projectbewindspersoon – ontbreekt het aan instrumenten, afgezien dan van die welke bij de definitie van het project ter beschikking zijn gesteld.

Het coördinatieprobleem heeft een extra dimensie gekregen door het te voeren beleid op EG-niveau. Voor de rijksoverheid zijn er bestaande coördinatiestructuren; op het punt van de lagere overheden zullen terzake in ieder geval nadere voorzieningen moeten worden getroffen.

#### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

**1. De positie van de coördinerend minister kan worden versterkt door hem een «eigen» onderraad of ministeriële commissie toe te bedelen, die wordt voorgezeten door de Minister-President. De coördinerende rol kan verder worden versterkt, indien alle stukken die aan de onderraad of commissie worden aangeboden door de Minister-President en de coördinerend minister worden ondertekend.**

**2. De verantwoordelijkheid van de Minister-President voor het algemeen regeringsbeleid en voor de eenheid van dat beleid kan uitdrukkelijk erkenning krijgen in het reglement van orde van de ministerraad, waarbij rekening wordt gehouden met het bestaan van coalitiekabinetten.**

**3. Een verdergaande variant is, dat bij verschil van mening tussen de coördinerend minister en de betrokken individuele ministers, de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming wordt gelegd bij het kabinet als collectiviteit, niet alleen in interne zin, maar ook extern.**

**4. De mogelijkheden tot integratie van beleidsterreinen binnen één ministerie, herverdeling van bevoegdheden tussen ministeries en samenvoeging van ministeries moeten worden nagegaan.**

**5. Alle ministers behoren bij hun optreden in binnenland en in buitenland te blijven binnen de grenzen van het algemeen regeringsbeleid en binnen de eenheid van dat beleid. Zij onderhouden daartoe de nodige contacten met hun collega's. Vorm en aard van die contacten hoeven, als het gaat om optreden in het**

**binnenland en met name in het parlement, niet te worden geregeld. Als het gaat om optreden in het buitenland zijn werkafspraken nodig. Het kan om staatkundige dan wel juridische redenen nodig zijn om terzake de Grondwet aan te passen. Indien men zo ver zou willen gaan de Minister-President de bevoegdheid te verlenen om aanwijzingen te geven aan andere ministers, dan zou er in ieder geval aanleiding zijn om terzake de Grondwet te wijzigen.**

#### **d. Evaluatie en controle van beleid**

##### *A. Huidige stand van zaken*

Oude instrumenten van evaluatie en controle, zoals neergelegd in de Comptabiliteitswet en in de Wet op de parlementaire enquête, zijn in het laatste decennium intensiever en creatiever gebruikt. Het Comptabel Bestel heeft het gewicht van accountantsverklaringen aangaande de taakuitvoering door de overheid vergroot. Die operatie heeft tevens de betekenis van de suppletoire begroting vergroot als middel om tijdig onverwachte (budgettaire) uitvoeringseffecten te signaleren. De Rekenkamer beperkt zich niet meer tot haar jaarlijkse verslaggeving, maar onderzoekt, al of niet op verzoek van de Tweede Kamer, actuele ontwikkelingen. Binnen de ministeries en andere overheidsinstellingen wordt het gebruikelijk om intern ontwikkelde plannen, vooral plannen met veel technologische aspecten, extern van contra-expertise te voorzien.

De Tweede Kamer zelf heeft via een drietal enquêtes en enkele onderzoeken die niet de vorm van een enquête kregen, samenhangende beleidsterreinen in kaart gebracht en daarbij optredende problemen onthuld. Tenslotte is het werk van de ombudsman goed aangeslagen en levert diens jaarlijkse rapportage veel gegevens over de praktijk van het overheidsbeleid.

Deze ontwikkelingen, hoe heilzaam ook, kennen ook hun schaduwzijden, die vooral samenhangen met de veelheid aan controle-activiteiten. Het aantal controleurs en voor die controleurs werkzame ambtenaren dan wel hun externe ondersteuning, is sterk toegenomen. De meeste ministeries en andere overheidsinstellingen hebben aparte voorzieningen moeten treffen om de vragen van controleurs steeds tijdig te kunnen beantwoorden. Het gevaar van een controle-bureaucratie is reëel en wordt het beste geïllustreerd doordat de Rekenkamer recent (Kamerstukken 19 978 en 21 283) de gebreken van de diverse traditionele inspectiediensten onthulde.

Hier staat tegenover, dat het de beleidsmakers aan instrumenten ontbreekt om uit de vele rapportages van accountants, externe experts, Rekenkamer, ombudsman, Kamercommissies de juiste conclusies te selecteren. Anders gezegd: fouten worden meer dan vroeger onthuld, maar het schandpaaleffect dreigt door de overmaat te verminderen, en werkt soms zelfs contraproductief. Er wordt dan geen werkelijke lering getrokken. Zo zijn er voorbeelden van beleidsfouten die werden onthuld door controlerende instanties, maar vervolgens opnieuw werden gemaakt. Ook kan deze situatie leiden tot sterk risicomijdend gedrag bij ambtenaren, zulks ten koste van de slagvaardigheid.

Sedert kort doet zich een positieve ontwikkeling voor in de richting van evaluatie van beleid en wetgeving, los van bepaalde incidenten. Een goed voorbeeld hiervan biedt het recente rapport van de subcommissie onderzoek kinderbescherming (Kamerstuk 21 818) waaraan geen



schandpaaleffect was verbonden, onder andere door de manier van werken (ronde-tafelgesprek in plaats van verhoor). Ook buiten het parlement is de methode van program-evaluatie ontwikkeld en gestimuleerd, d.i. onderzoek naar de werking van een samenhangend geheel van (overheids)maatregelen. Ministers gebruiken soms hun begrotingstoelichting om één bepaald beleidsonderdeel dan wel één bepaald beleids-criterium in het bijzonder te evalueren. In de Kamer plegen echter noch begrotingsbehandeling, noch Algemene Beschouwingen te leiden tot activiteiten zoals de subcommissie onderzoek kinderbescherming ontwikkelde.

In dit verband wijdt de commissie ook aandacht aan de gedachte van systematische wetsevaluatie (evaluatie ex post); de term systematische wetsevaluatie is hier gebruikt om deze vorm te onderscheiden van de incidentele wetsevaluatie die zich voordoet als van een concreet knelpunt in een wet is gebleken. Met systematische wetsevaluatie is enige ervaring opgedaan bij de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, de Wet universitaire bestuurshervorming en de Wet openbaarheid van bestuur. In de nabije toekomst is evaluatie te verwachten van de Wet van 21 mei 1986, Stb. 276, waarbij o.m. enige sociale verzekeringswetten werden gewijzigd in verband met bestrijding van het misbruik van rechts-personen. In die wet is de bepaling opgenomen, dat uiterlijk na verloop van vijf jaren na de inwerkingtreding van de wet (1 januari 1987) door de desbetreffende ministers verslag moet worden uitgebracht aan de Staten-Generaal over de werking van de verschillende wijzigingen. Het verslag moet zo mogelijk tevens voorstellen bevatten tot aanvulling of verbetering van de gewijzigde bepalingen.

In een motie-Te Veldhuis/Schartman, die in 1985 aanvaard werd (Kamerstuk 17 931, nr. 56), nodigde de Tweede Kamer de regering uit om een beleid gericht op het evalueren van regelgeving te ontwikkelen. Die motie leidde tot een onderzoek door de Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen, waarvan de resultaten inmiddels gepubliceerd zijn.

Bij systematische wetsevaluatie gaat het niet alleen om onderzoek naar knelpunten, die zich bij de uitvoering van een bepaalde wet in de praktijk hebben voorgedaan, maar ook om de effectiviteit van een wet (beantwoordt deze aan het doel waarvoor zij geschreven is?) en de effecten van een wet (welk concreet effect, los van de doelstelling van de wet, geeft deze wet in de samenleving te zien?). Wetsevaluatie kan al deze punten tot object van onderzoek hebben; zij kan ook beperkter van reikwijdte zijn. Dat moet van geval tot geval worden bezien.

Al dan niet beoogd, kan het resultaat van wetsevaluatie zijn dat een wet wordt aangepast, verbeterd of zelfs ingetrokken. Een ander resultaat kan zijn dat de uitkomsten gehanteerd worden bij het opzetten van nieuwe wetten.

Langs die wegen kan wetsevaluatie leiden tot verbetering van de inhoudelijke kwaliteit van wetgeving (in hoofdstuk IV zal de commissie op de kwaliteit van wetgeving nader ingaan) en daarmee tot verbetering van de kwaliteit van het overheidsoptreden ten opzichte van de burger.

De geloofwaardigheid zowel van het overheidsoptreden, als van de controle daarop door het parlement wordt in kwantitatieve zin tenslotte ook aangetast door de begrotingsmethodiek. Overschrijdingen doen zich jaar in jaar uit voor op specifieke programma's of bij de uitvoering van specifieke wetten, ongeacht de steeds hernieuwde pogingen van

Ministers van Financiën om dit verschijnsel te onderdrukken. Het verschijnsel van de gebrekkige ramingstechniek treedt in het bijzonder en logischerwijze op bij open-einderegelingen, maar ook bij andere uitgaafposten. Tegenover de overschrijdingen staat de noodzaak van het bieden van compensatie, waarvoor allereerst de vrije budgettaire ruimte dient, die daarmee vervalt als mogelijkheid om nieuwe of andere politieke ideeën gestalte te geven.

#### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

1. De handelingsvrijheid van bewindspersonen is het grootst in de periode direct na hun aantreden. **Van nieuw (of her-)aantredende bewindspersonen mag worden gevraagd om voorstellen ten aanzien van de op hun beleidsterrein in de vorige kabinetsperiode bij onderzoek gebleken problemen.**

2. **De Tweede Kamer dient te bevorderen dat de belangrijkste controlerende instanties (Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman, accountantsdiensten) door de Tweede Kamer gecoördineerd een onderzoek uitvoeren naar de doelmatigheid van controleprocedures,** omdat dit onderwerp bij de operatie grote efficiency per departement niet volledig aan de orde kan komen.

3. **De bijzondere commissie beveelt aan, in beginsel altijd over te gaan tot systematische wetsevaluatie, als sluitstuk op het totale proces van wetgevingsvoorbereiding, parlementaire behandeling en wetgevingsuitvoering.** De commissie denkt hierbij aan expliciete evaluatiebepalingen in wetgeving, al dan niet voorzien van zogenaamde horizonbepalingen.

4. **Commissies kunnen bij de voorbereiding van de begrotingsbehandeling afspraken maken over beleidsterreinen die speciale aandacht dienen te krijgen. Fractievoorzitters kunnen dat eveneens doen bij de voorbereiding van de Algemene Beschouwingen. Bij die gelegenheid kan de Kamer elk jaar beslissen tot een beleidsevaluatie van het type zoals de subcommissie kinderbescherming die verrichtte en daarvoor een onderwerp aanwijzen.**

5. **De problematiek van de onbeheersbaarheid van bepaalde uitgave-categorieën moet worden onderzocht. Daarbij moet aandacht worden besteed aan de mogelijkheid en wenselijkheid van het versterken (ook in staatsrechtelijke zin) van de meerjarenbetekenis van een begroting.**

### **HOOFDSTUK III. KIEZER – GEKOZENE**

#### **a. Probleemanalyse**

Zoals in de Inleiding gezegd: «geeft onze staatsinrichting enerzijds minder dan elders het geval is, de mogelijkheid van een keuze van een persoon en meer dan elders die van een keuze voor een beginselpartij, anderzijds maakt die staatsinrichting meer dan elders compromissen noodzakelijk. De kiezers bepalen wel de krachtsverhoudingen, maar niet, althans niet direct, de macht; zij brengen bij hun stem hun ideeën en idealen tot uitdrukking maar zij bepalen niet, althans niet direct, het beleid.

Veronderstellen de regels van ons parlementaire stelsel enerzijds voor alle kamerleden een gelijke verhouding tot de regering en is die

gelijkheid ook in de praktijk vaak waar te nemen, anderzijds voelt een meerderheid een gebondenheid aan het kabinet.» De hier gesignaleerde verschijnselen manifesteren zich het meest dwingend in basisrelaties van de staatsinrichting. Toegespitst op de kiezers valt her en der behoefte te constateren aan mogelijkheden om hen los van het tot uitdrukking brengen van ideologische of levensbeschouwelijke voorkeuren te betrekken bij de beleidsvorming. Hierbij werd de vraag opgeworpen of er behoefte bestaat de Nederlandse democratie directer te maken. Dit motiveert het noemen van het systeem van kabinetsformatie, het kiesstelsel, het referendum en de benoeming van de burgemeester als vraagpunten.

Tegelijkertijd speelt de vraag of en op welke wijze onze staatsinrichting verandering behoeft in verband met de toenemende activiteit van de nationale politici op Europees niveau. Onze ministers en staatssecretarissen nemen deel aan de besluitvorming in het kader van de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschap, vooralsnog buiten de openbaarheid. De minister-president vertegenwoordigt Nederland in de Europese Raad, een lichaam waarvan de betekenis nog niet is uitgekristalliseerd. Dit geeft de wenselijkheid van een toereikende legitimatie van de minister-president een nieuwe impuls.

Naar de heersende overtuiging berust in ons tweekamerstelsel het politieke primaat bij de Tweede Kamer. Intussen kan men wel stellen dat de wijziging in de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer door de grondwetsherziening 1983, de democratische legitimatie heeft vergroot. De positie van de Eerste Kamer, met name als onderdeel van de medewetgever, verdient in het licht van het politieke primaat van de Tweede Kamer de aandacht.

Internationale ontwikkelingen maken ten slotte een ander aspect van de relatie kiezer-gekozene actueler, namelijk de mate waarin vreemdelingen in Nederland het kiesrecht krijgen toegekend. De toenemende integratie binnen de EG stelt dat punt vanzelf aan de orde, maar andere internationale ontwikkelingen kunnen daarbij niet buiten beschouwing blijven.

## **b. Kabinetsformatie**

### *A. Huidige stand van zaken*

In de jaren zestig startte D66 een publieke discussie over de uitgangspunten van de staatsinrichting en kwam het met onder meer het voorstel van een gekozen minister-president en een beperkt districtenstelsel. Dit voorstel berustte op de gedachte dat de burger rechtstreeks betrokken zou moeten worden bij de vorming van het kabinet door middel van een stem op de minister-president. Ook speelden toen stembusakkoorden en alternatieve coalities een rol. Bij het uitbrengen van zijn stem zou de kiezer op deze wijze rekening kunnen houden met de akkoorden van de afzonderlijke stembuscoalities. In ruil voor de beperking van zijn keuzevrijheid tussen verschillende politieke partijen, zou de kiezer niet langer in onzekerheid blijven over de uitslag van een op kamerverkiezingen gebaseerde kabinetsformatie.

In het Tweede rapport van de Staatscommissie-Cals/Donner is dit voorstel verworpen. Het belangrijkste bezwaar van de tegenstanders was, dat het parlementaire stelsel zou worden aangetast, indien zowel «kabinet» als volksvertegenwoordiging direct gekozen zouden worden en daarom de vertrouwensregel niet meer of niet meer volledig zou functio-

neren. Daarna is driemaal een voorstel gedaan voor een gekozen formateur en een beperkt districtenstelsel.

De eerste maal gebeurde dat in het Tweede rapport en vervolgens in het Eindrapport van de Staatscommissie-Cals/Donner. Het kabinet-De Jong nam het advies van de Staatscommissie niet over, omdat de zaak nog niet «uitgekristalliseerd» zou zijn. Wel gebeurde dit toen in de vorm van een initiatiefvoorstel-Van Thijn, dat echter niet kon rekenen op een meerderheid en werd ingetrokken (1971). Ten slotte nam het kabinet-Den Uyl het voorstel over in de Nota Grondwetsherzieningsbeleid (1974). Opnieuw verwierp de Tweede Kamer het voorstel. De tegenstanders zagen geen wezenlijk verschil tussen de gekozen minister-president en de gekozen formateur.

Een derde mogelijkheid is tweemaal naar voren gebracht. Het betreft de verkiezing van een formateur door de Tweede Kamer. Dit voorstel werd in 1971 vastgelegd in de motie-Kolfschoten, die wel een meerderheid behaalde. Sindsdien bevat het Reglement van Orde (artikel 134, tweede lid) de volgende bepaling: «Betreft het een voordracht aan de Koning met betrekking tot de benoeming van een kabinetsformateur, dan vindt stemming bij hoofdelijke oproeping plaats» (zulks in afwijking van de normale wijze van stemmen over personen, namelijk bij briefjes). Een meerderheid van de Tweede Kamer weigerde echter met een volgens deze procedure voorgestelde kandidaat in te stemmen. Sindsdien is de bepaling een dode letter gebleven. Het voorstel werd echter later in uitgewerkte vorm overgenomen in het advies van de Staatscommissie-Biesheuvel (1984). De analyse van de Staatscommissie-Biesheuvel was overigens niet gericht op de versterking van de legitimatie van de premier, maar op het doorzichtiger maken van de kabinetsformatie als onderdeel van de relatie kiezers-beleidsvorming. In de Tweede Kamer bleek geen meerderheid te bestaan voor dit voorstel.

Hoewel geen van de hier genoemde voorstellen is gerealiseerd, is de discussie over het systeem van kabinetsformatie en daarmee over de legitimatie van de minister-president niet beëindigd. Met name de feitelijke ontwikkeling dat de grootste partijen hun lijsttrekker tevens kwalificeren als kandidaat-minister-president heeft de vraag opgeroepen of nog wel kan worden volstaan met een strikt formele, uitsluitend in de Grondwet verankerde, legitimatie van de minister-president. Het proces van Europese integratie rechtvaardigt het stellen van deze vraag a fortiori.

Intussen plegen kabinetsformaties zich nog te voltrekken volgens een procedure die begint met de benoeming van een informateur dan wel een figuur met vergelijkbare taken maar met een andere naam. Aan deze procedure kleeft het bezwaar dat de informateur geen openbare verantwoording aflegt van zijn beleid. Hier kan het voordeel tegenover staan dat het te vormen kabinet een solide basis krijgt.

#### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

Uit het oogpunt van de kabinetsformatie lijkt de gekozen minister-president de meest voor de hand liggende variant. Die variant maakt immers een snelle en heldere formatie waarschijnlijk. Hiertegen wordt aangevoerd dat in feite een presidentieel stelsel ontstaat, dat niet te verenigen is met het bestaande parlementaire stelsel. Daarmee is wel een duidelijke scheiding van machten bereikt, maar die draagt op zichzelf niet noodzakelijkerwijs bij tot een verbetering van de democratie, in de vorm van een betere relatie kiezer-gekozen en een betere kwaliteit van de overheid. **Aan de hand van concrete wetsteksten zouden de**

**argumenten voor en tegen de gekozen minister-president kunnen worden geïnventariseerd, en de consequenties van zo'n constructie worden gezien.**

Aan de variant van de gekozen formateur kleven voor een belangrijk deel dezelfde voor- en nadelen als aan de gekozen minister-president. Een voordeel van dit compromis ligt in het feit dat het parlementaire stelsel formeel wel gehandhaafd blijft. Het is echter de vraag of er in de praktijk geen spanningen zouden ontstaan als de gekozen formateur niet slaagt bij de formatie. Voorts is het de vraag of de gekozen formateur die wel slaagt bij de formatie, vervolgens de facto niet dezelfde positie inneemt als de gekozen minister-president met alle gevolgen die daaraan verbonden zijn. **Ook de voordelen en nadelen van de gekozen formateur kunnen worden geïnventariseerd en de consequenties van die constructie gezien.**

Een derde voorstel behelst de benoeming van een formateur bij een koninklijk besluit, dat tot stand komt op grondslag van een aanbeveling van de Tweede Kamer. De Staatscommissie-Biesheuvel heeft dit voorstel uitgewerkt als wettelijke regeling. Het voordeel ligt niet alleen in de verduidelijking van de regel, dat de benoeming van de formateur gedekt moet zijn door een meerderheid van de Tweede Kamer, maar ook in het zichtbaar maken van de binding die deze meerderheid aangaat met de formateur, die volgens het advies «wordt belast met de formatie van een door hem te leiden kabinet». Bovendien wordt een bezwaar weggenomen, dat aan de huidige procedure kleeft, namelijk de onmogelijkheid voor de Tweede Kamer om een informateur (tenzij hij vervolgens succesvol formateur wordt), respectievelijk een niet succesvolle formateur ter verantwoording te roepen. Er bestond wel twijfel of de Tweede Kamer in staat zou zijn binnen de gestelde termijnen tot een voordracht te komen. In het buitenland leiden de daar geldende termijnen in soortgelijke situaties niet tot problemen. Dit voorstel past binnen de bestaande constitutionele verhoudingen, zodat geen grondwetswijziging nodig is, maar volstaan kan worden met een wettelijke regeling. **Ook voors en tegens van het stelsel van de aanbevolen formateur zouden nog eens kunnen worden opgesomd en op hun consequenties kunnen worden geëvalueerd.**

Een beperkte verbetering in de huidige procedure zou hieruit kunnen bestaan, dat een formateur volgens de huidige procedure door de Koningin wordt benoemd, maar hierbij tevens de opdracht ontvangt om binnen een bepaalde, korte, termijn (bij voorbeeld 10 dagen) te rapporteren aan de Tweede Kamer. Dit geeft de Kamer de gelegenheid zich uit te spreken over de door de formateur gekozen aanpak. Uiteraard zal vervolgens het uitbrengen van verslag aan de Kamer binnen nieuwe termijnen herhaald kunnen worden. **Ook van de mogelijkheid van de formateur die rapporteert aan de Tweede Kamer, zouden de voors en tegens kunnen worden gezien en op hun consequenties kunnen worden beoordeeld.**

**Tenslotte dienen ook de merites van de figuur van de informateur en vergelijkbare figuren te worden beoordeeld.**

### **c. Kiesstelsel Tweede Kamer**

#### *A. Huidige stand van zaken*

De Kieswet is recent geheel herschreven. Hierbij is tenminste impliciet gebleken, dat het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging en van

de onwenselijkheid van een speciale kiesdrempel algemeen wordt onderschreven. Die herschrijving heeft ook geen verandering gebracht in de zuiver administratief-organisatorische betekenis van kieskringen en evenmin enigerlei norm gesteld, waaraan de procedure voor kandidaatsstelling binnen de politieke partijen moet voldoen. Verschillende partijen hebben wel, niet alle in dezelfde mate, interne regels vastgesteld, die regionale bindingen van kandidaten waarborgen. In alle andere landen van de EG vloeit enigerlei regionale binding van de leden van het parlement uit het kiesstelsel zelf voort.

In enkele andere landen vindt het bestaan van politieke partijen een basis in een grondwettelijke en/of wettelijke regeling. In ons land bestaat speciale wettelijke regeling voor politieke partijen, maar geldt Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek net als voor andere verenigingen. Het zijn in ons land ook niet de politieke partijen, maar de fracties die de kabinetsformatie (kunnen) beïnvloeden, niet de partijvoorzitters, maar de fractievoorzitters die de Koningin advies uitbrengen. De koppeling tussen de politieke partijen en de politiek is echter gelegen in het kiesstelsel. De wetgever heeft in het verleden via de Kieswet het gedrag van politieke partijen beïnvloed, in het bijzonder wat betreft het opstellen van kandidatenlijsten.

#### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

Uitgaande van de handhaving van de evenredige vertegenwoordiging en van de onwenselijkheid van een speciale kiesdrempel, **waren de mogelijkheden te bestuderen om via het kiesstelsel te bevorderen dat kandidaten een directere band krijgen met de kiezer en meer geneigd zijn tot een generalistische aanpak van problemen.** In dat geval verandert de verhouding tussen het toekomstige kamerlid en zijn partij. **Bij dit onderzoek ware het huidige stelsel te vergelijken met twee andere mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is de introductie van bepaalde elementen van het kiesstelsel van de Bondsrepubliek Duitsland (zie bijlage 1), namelijk het toekennen aan de kiezer van twee stemmen: één voor de vertegenwoordiger van het kiesdistrict en één ter bepaling van de evenredige vertegenwoordiging. De tweede mogelijkheid behelst de verdeling van ons land in een klein aantal districten (tussen de 5 en 15) in ieder waarvan een aantal leden wordt gekozen (tussen 10 en 30). Hierbij dienen de gevolgen van de diverse modellen aan de hand van computeralyses te worden gepresenteerd.**

#### **d. Positie Eerste Kamer**

##### *A. Huidige stand van zaken*

Bestaansrecht en zin van de Eerste Kamer worden verschillend beoordeeld. De belangrijkste wijziging in de positie van de Eerste Kamer sinds 1848 vloeide voort uit de grondwetsherziening 1983. In de daaraan voorafgaande jaren waren wel voorstellen gedaan tot afschaffing van de Eerste Kamer, of tot beperking van haar bevoegdheden, maar deze behaalden geen meerderheid. De grondwetsherziening 1983 hield in dat de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door Provinciale Staten, niet meer elke drie jaar voor de helft maar, net als voor de Tweede Kamer, elke vier jaar voor alle leden zou geschieden. Sindsdien heeft een debat in de Eerste Kamer plaats gevonden (Handelingen Eerste Kamer 1989/1990, blz. 450-468) waarbij overeenstemming bestond over het standpunt dat het politieke primaat bij de Tweede Kamer dient te

berusten. De Eerste Kamer beschouwt derhalve zichzelf en kan niet anders worden beschouwd dan als een «chambre de réflexion». Het is de vraag of de verandering in het kiesstelsel niet afbreuk heeft gedaan aan dit karakter. Overigens wordt dit karakter mede bepaald door het feit dat de verkiezing indirect is en dat dus als het ware ook de verhouding kiezer-gekozene indirect is, alsmede door de zelf gekozen werkwijze van de Eerste Kamer en door het in de Grondwet neergelegde niet-beschikken over het amendementsrecht.

In de praktijk doet zich echter het verschijnsel voor van het «verkapte amendementsrecht» in de vorm van novelles. In verschillende gevallen (zowel van juridisch-technische als inhoudelijke aard) heeft de initiatiefnemer (regering of Tweede Kamer) zich bereid getoond tegemoet te komen aan bezwaren van de Eerste Kamer tegen onderdelen van een wetsvoorstel door de indiening van een nieuw wetsvoorstel. Die novelles kunnen aan de Eerste Kamer worden toegezonden voordat de Eerste Kamer het oorspronkelijke wetsvoorstel heeft aangenomen, maar ook nadat dit is gebeurd.

Hoewel de procedure van de novelle op gespannen voet staat met de artikelen 84 en 85 van de Grondwet, oordeelde de Raad van State in zijn advies van 1974 (Stcrt. 1974, 100) dat die spanning pas gaat optreden indien de Eerste Kamer «op grote schaal en zonder wijze terughoudendheid» zou aandringen op novelles. Niettemin kan op zijn minst geconstateerd worden dat novelles het wetgevingsproces vertragen, doordat de gehele wetgevingsprocedure opnieuw moet worden doorlopen. De aanduiding «verkapt recht van amendement» houdt ook al in dat het hier gaat om een niet door de Grondwet bedoelde procedure.

De ongeregelde procedure bij novelles kan in enigerlei vorm geformaliseerd worden door de introductie van een terugzendingsrecht van de Eerste Kamer. Bij de algehele grondwetsherziening is het voorstel (motie-De Kwaadsteniet) gedaan om de Eerste Kamer het terugzendingsrecht toe te kennen naast de bestaande bevoegdheden van de Eerste Kamer, waarbij de Eerste Kamer de mogelijkheid behield het wetsvoorstel, nadat de Tweede Kamer dit opnieuw aan de Eerste Kamer had gezonden, alsnog te verwerpen. De regering keerde zich tegen dit voorstel omdat dit zou leiden tot vertraging in de wetgevingsprocedure en tot een wezenlijke verandering in de positie van de Eerste Kamer. De motie-De Kwaadsteniet werd ingetrokken. De motie-Van Thijn, waarin werd voorgesteld de Eerste Kamer een terugzendingsrecht te geven in plaats van het vetorecht, werd verworpen (zie voor het standpunt van de regering, de tekst van beide moties en de discussie daarover: Kamerstuk 16 131, nr. 2).

#### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

Een eerste vraagpunt t.a.v. de Eerste Kamer is **of, en zo ja, in hoeverre, de huidige wijze van verkiezing van de Eerste Kamer heroverweging behoeft, ervan uitgaande dat het politieke primaat bij de Tweede Kamer berust en de Eerste Kamer derhalve een «chambre de réflexion» is. Met inachtneming van die uitgangspunten, kan aandacht worden geschonken aan andere modellen, zoals het Bataafs-Noorse stelsel.**

Een tweede vraagpunt betreft het terugzendingsrecht. Een variant van het terugzendingsrecht die bij de grondwetsherziening 1983 niet aan de orde is gekomen, is deze:

**de toekenning van het terugzendingsrecht aan de Eerste Kamer**

**onder de voorwaarde dat de Tweede Kamer definitief beslist over het teruggezonden wetsvoorstel.** Dit betekent dat het aandeel van de Eerste Kamer in de wetgevingsprocedure kan worden afgesloten met de terugzending. Anders dan in de motie-De Kwaadsteniet, doet de Eerste Kamer bij het besluit een wetsvoorstel terug te zenden naar de Tweede Kamer, voor dat geval dus tevens afstand van het recht om het betreffende wetsvoorstel te verwerpen. Anders dan het voorstel in de motie-Van Thijn heeft de Eerste Kamer in deze variant een keuze-mogelijkheid: óf het wetsvoorstel terugzenden, óf het wetsvoorstel afhandelen.

Het grote voordeel van deze terugzendingsvariant is dat leden van de Eerste Kamer niet voor de keuze worden gesteld tussen het verwerpen van een wetsvoorstel en het voorstemmen voor het voorstel in strijd met het eigenlijke standpunt, uit respect voor het politieke primaat van de Tweede Kamer. Bij ontbreken van de hier bedoelde variant van het terugzendingsrecht wordt dan het politieke primaat van de Tweede Kamer slechts beschermd door de bereidheid van de regering in de Eerste Kamer de vertrouwenskwestie te verbinden aan het lot van een wetsvoorstel, en de bereidheid bij Eerste-Kamerleden om – als gezegd –, ook indien zij meer voor verwerping zouden voelen, uit respect voor dat politieke primaat toch vóór te stemmen. Bij het stellen van de vertrouwenskwestie valt overigens wél te bedenken, dat een eventueel dreigen met ontbinding van de Eerste Kamer minder zinvol is, omdat in het algemeen een nieuwe Eerste Kamer zal worden gekozen door dezelfde Provinciale Staten als die welke de oude Eerste Kamer samenstelden.

Overigens kan de mogelijkheid van terugzending zowel worden aangegrepen bij technische bezwaren als bij politieke bezwaren. In beide gevallen maakt zij (de gedachte aan) een novelle onnodig.

#### **e. Referendum en volksinitiatief**

##### *A. Huidige stand van zaken*

De Staatscommissie-Biesheuvel stelde in haar op 4 december 1985 uitgebrachte rapport voor het correctief wetgevingsreferendum en een vorm van volksinitiatief mogelijk te maken. De commissie legde aan haar voorstellen twee uitgangspunten ten grondslag: de noodzaak dat de burgers in voldoende mate zijn betrokken bij het overheidsbeleid en het primaat van het vertegenwoordigend stelsel. Wat het eerste betreft meende de commissie dat de bestaande mogelijkheden tot participatie in de politieke besluitvorming kunnen leiden tot frustratie en vervreemding, omdat veelal geen directe invloed kan worden uitgeoefend op de besluitvorming. Het tweede uitgangspunt, het primaat van het vertegenwoordigend stelsel, achtte de commissie onomstreden. Maar dat garandeert niet dat de uitkomst van de besluitvorming ook in voldoende mate gebaseerd is op representativiteit. Het referendum als een aanvulling – en niet zozeer als een inbreuk – op het vertegenwoordigend stelsel, zou deze tekortkoming kunnen wegnemen, althans kunnen verminderen.

De mogelijkheden tot het uitoefenen van invloed voor de burgers moeten in verband worden gezien met veranderingen in de samenleving, zoals een hogere scholingsgraad, technische ontwikkelingen, verdergaande overheidsbemoeienis. Manco's in het bestaande politieke besluitvormingsproces komen thans duidelijker dan tevoren aan het licht.

Verder is hierbij in de opvatting van de Staatscommissie van belang, dat tegenwoordig politieke partijen steeds meer gebaseerd zijn op een



verzameling concrete standpunten en steeds minder vertegenwoordigers zijn van stromingen, die van hun aanhang een meer algemeen mandaat hebben toevertrouwd gekregen. Gevolg is, dat er problemen kunnen zijn of in de loop van een vierjarige zittingsperiode kunnen ontstaan, die leiden tot politieke tegenstellingen, die niet samenvallen met de scheidslijnen tussen partijen, dan wel met die tussen regering en oppositie. De kiezers beschikken in dergelijke situaties nauwelijks over de mogelijkheid om aan te geven wat zij als juiste beslissing zien. Zij komen pas weer aan het eind van de vier jaar aan het woord.

Voorts heeft – aldus de Staatscommissie – door de grootschaligheid een steeds grotere professionalisering en specialisering plaatsgevonden binnen een politieke subcultuur van volksvertegenwoordigers, partijkaders, bestuurders en ambtenaren, die vervreemden van de kiezers; omgekeerd vervreemden de kiezers daardoor van het politieke bedrijf.

Uitgaande van de hierboven genoemde algemene uitgangspunten en argumenten kwam de Staatscommissie tot het voorstel van een correctief wetgevingsreferendum, d.w.z. een beslissend referendum, waarbij de kiezers in de gelegenheid worden gesteld onder bepaalde voorwaarden een volksstemming uit te lokken over een door het parlement aanvaard wetsvoorstel. Voor het decentrale niveau zou een beslissend referendum moeten worden ingevoerd voor een door een gemeenteraad of Provinciale Staten genomen besluit. Een ander voorstel betrof de invoering van een vorm van volksinitiatief, waardoor de kiezers onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid krijgen een (wets)voorstel aanhangig te maken bij de Staten-Generaal, dan wel gemeenteraad of Provinciale Staten; onder zekere omstandigheden zouden die voorstellen aan een volksstemming kunnen worden onderworpen. Op 11 april 1989 verwierp de Tweede Kamer moties over de invoering van het correctief wetgevingsreferendum (Kamerstuk 18 807, nr. 12) en het volksinitiatief (nr. 13).

Zowel in het rapport van de Staatscommissie-Biesheuvel als in het regeringsstandpunt en de parlementaire behandeling daarvan werden deze beide instrumenten vooral beoordeeld op hun geschiktheid om de invloed van de kiezers op het beleid in het algemeen te vergroten. De specifieke geschiktheid om impasses in de besluitvorming bij regering en/of parlement te doorbreken, kwam niet zozeer aan de orde. Meer in het algemeen is het de vraag of de argumenten van toen niet nog eens tegen het licht zouden moeten worden gehouden.

#### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

Een voordeel van een correctief wetgevingsreferendum is, dat het inhoud geeft aan her en der levende wensen in incidentele gevallen besluiten van de onderscheiden overheden te corrigeren en dat het dus de relatie kiezer-gekozene en de kwaliteit van het beleid kan verbeteren. Nadeel is, dat de mogelijkheid bestaat dat in een concreet geval een correctief wetgevingsreferendum geen oplossing biedt, indien bij het referendum het oordeel van de wetgever wordt afgekeurd. In dat geval dreigt het referendum een potentiële impasse te versterken in plaats van op te lossen, dus de relatie kiezer-gekozene en de kwaliteit van het beleid ongunstig te beïnvloeden, althans voorzover de oude situatie als negatief moet worden beoordeeld. Wel past hierbij de opmerking dat verwacht mag worden, dat bij een volksstemming de voorstanders van het voorstel, waaronder noodzakelijkerwijs de meerderheid van het parlement, duidelijk zullen kunnen maken wat de gevolgen van verwerping van het voorstel zullen zijn.

Wat betreft het beslissende lokale referendum zou gedacht kunnen worden aan een gefaseerde aanpak: eerst de invoering van een referendum op initiatief van de bestuursorganen en vervolgens het referendum op initiatief van de burgers.

De mogelijkheid van een volksinitiatief staat in sterkere mate dan het beslissend referendum op gespannen voet met het vertegenwoordigend stelsel, omdat door middel van de voorgestelde vorm van volksinitiatief wetten tot stand kunnen komen die tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel slechts door een minderheid zijn gesteund. Het is echter bij uitstek een middel de directe democratie gestalte te geven.

Het consultatief referendum – dat wordt gehouden op verzoek van een vertegenwoordigend lichaam – heeft, indien de uitslag daarvan wordt overgenomen, de voordelen van het correctief referendum en mist het nadeel van het mogelijkerwijs ontstaan van een impasse, die hieruit bestaat dat een oude, onwenselijke situatie gehandhaafd blijft. Bij een voorgenomen besluit of bij een open vraagstelling gelden deze voordelen overigens niet. Het raadplegend referendum is goed inpasbaar in het vertegenwoordigend stelsel: de beslissingsbevoegdheid blijft berusten bij de bestaande organen van wetgeving en bestuur. Nadelen zijn dat hierbij kiezers voor het uitoefenen van invloed afhankelijk zijn van juist die organen waarop zij invloed proberen uit te oefenen en dat door de mogelijkheid van het niet-overnemen van de uitkomst van de volksstemming de relatie kiezers-beleidsvorming juist kan worden gefrustreerd. Overigens behoort een raadplegend referendum reeds thans tot de mogelijkheden in die zin, dat de wetgever dit bij een ad hoc te nemen besluit kan uitschrijven.

**Voors en tegens van correctief wetgevingsreferendum, consultatief referendum en volksinitiatief zouden nog eens kunnen worden geïnventariseerd en op hun consequenties kunnen worden beoordeeld. Daarbij waren de minimumvoorwaarden in de overwegingen te betrekken waaronder deze zouden kunnen worden gehouden, resp. toegestaan.**

## **f. Verkiezing of benoeming burgemeester**

### *A. Huidige stand van zaken*

Ingevolge artikel 131 van de Grondwet wordt de burgemeester benoemd bij koninklijk besluit. Tot 1983 schreef de Grondwet voor, dat de voorzitter van de gemeenteraad (hetgeen niet noodzakelijkerwijs hoeft samen te vallen met «burgemeester») bij koninklijk besluit werd benoemd. De benoeming van de burgemeester werd in de gemeentewet geregeld. De huidige grondwetsbepaling was het resultaat van een langdurige beschouwing in de Staatscommissie-Cals/Donner en in de beide Kamers over de legitimatie van de burgemeester (en van de Commissaris van de Koningin).

Werd in 1983 de discussie over directe verkiezing van de burgemeester formeel gesloten, de politieke en maatschappelijke ontwikkeling heeft de inspraak van gemeenteraden bij burgemeestersbenoemingen via de vertrouwenscommissie een sterke impuls gegeven. In dit verband dient het rapport van de Staatscommissie-Biesheuvel (1984) te worden genoemd, dat – naast de argumenten pro en contra van verkiezing, resp. benoeming van de burgemeester – ook inging op de wijze van benoeming van de burgemeester (en de Commissaris van de Koningin).

In het regeerakkoord van 1989 is over de wijze van benoeming het volgende neergelegd: «De invloed van Provinciale Staten en gemeenteraden (via vertrouwenscommissies) op de benoeming van Commissarissen van de Koningin en burgemeesters wordt vergroot. Benoemingen die afwijken van de opvatting van de vertrouwenscommissie, dienen tot de hoge, te motiveren uitzonderingen te gaan behoren. Grondwetswijziging om tot een meer democratische wijze van benoeming van Commissarissen van de Koningin en burgemeesters te komen wordt niet bij voorbaat uitgesloten.»

### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

Afgezien van handhaving van het huidige systeem zijn drie opties denkbaar t.a.v. de burgemeester: rechtstreekse verkiezing door de ingezetenen, rechtstreekse verkiezing door de gemeenteraad, en benoeming door de Kroon met een zekere mate van inspraak van de gemeenteraad.

#### *1. Rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de kiesgerechtigde ingezetenen van de gemeenten*

Rechtstreekse verkiezing versterkt de legitimatie van de burgemeester; hij/zij kan zich alsdan ontwikkelen tot de machtigste bestuurder in de gemeente en gaan fungeren als de belangrijkste persoon in het college van burgemeester en wethouders. Of dit gebeurt hangt af van zijn/haar persoonlijkheid en mede van de bevoegdheden die bij Grondwet en wet aan de burgemeester worden toegekend.

Indien een versterking van de positie van de burgemeester wordt beoogd, zal het stelsel van monistisch bestuur van gemeenten ook in de beschouwing moeten worden betrokken. Resultaat zou kunnen zijn dat een dualistisch systeem de voorkeur heeft, teneinde een goede controle op de macht mogelijk te maken. Voorstanders van de constructie van een gekozen burgemeester wijzen er gemeenlijk op, dat het bestuur in vele gemeenten zich al in dualistische richting heeft ontwikkeld; het zwaartepunt is verschoven naar het college van B. en W. Verkiezing van de burgemeester zou aan de burger rechtstreeks invloed geven dáár waar de macht in de gemeente is geconcentreerd.

Tegenstanders van deze constructie plegen erop te wijzen dat zowel de huidige als de toekomstige Gemeentewet, de gemeenteraad aan het hoofd plaatst van de gemeente. Daar behoort het centrum van de macht te zijn en daarom dient juist de tendens naar dualisme te worden gekeerd. Indien bovendien zowel de gemeenteraad als de burgemeester zich kan beroepen op een rechtstreekse legitimatie door de kiezers, kan de positie van de gemeenteraad als hoofd van de gemeente worden ondermijnd. Enigerlei conflictenregeling lijkt dan nodig.

Een andere vraag die aandacht verdient, is of een (te) sterke relatie van de burgemeester met het plaatselijke vlak decentralisatie zal belemmeren in plaats van bevorderen. De centrale overheid heeft immers geen invloed meer op de burgemeestersbenoeming, en zal daardoor – zo wordt wel als bezwaar gehoord – eerder geneigd zijn tot deconcentratie dan decentralisatie, en eerder grijpen naar toezichtsinstrumenten.

Dit spreekt vooral, als het gaat om bevoegdheden en verplichtingen van de burgemeester waarbij het hoger belang (mede) in het geding is, zoals bij de handhaving van de openbare orde. Bij het instituut van de

gekozen burgemeester plegen tegenstanders de vraag aan de orde te stellen of de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde, met inbegrip van de plicht tot het afleggen van verantwoording daarover aan de gemeenteraad, nog aan de burgemeester kan worden toevertrouwd. Een optimaal niveau van openbare orde en veiligheid in de steden en dorpen in ons land is een belang dat vaak genoeg het gemeentelijke belang te boven gaat. De redenering is dan, dat de centrale overheid hierop rechtstreeks invloed moet kunnen uitoefenen; bij een gekozen burgemeester worden de mogelijkheden daartoe geringer geacht, tenzij men steeds zou grijpen naar het zware instrument van de rechtstreekse aanwijzing aan de burgemeester. Daartegenover wordt wel gesteld dat de toekomstige regionalisatie van de politie dit bezwaar minder zal doen gevoelen.

Een ander bezwaar dat bij rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de bevolking wel wordt gehoord, is dat de gekozen burgemeester zodanig afhankelijk zou zijn van de bevolking voor zijn/haar (her)verkiezing, dat hij/zij tezeer met haar wensen rekening gaat houden en niet met het gemeentelijk belang. Ook wordt wel aangevoerd dat de gekozen burgemeester meer partijgebonden zou functioneren en meer afhankelijk van de plaatselijke politieke verhoudingen, en dat rechtstreekse verkiezing van de burgemeester de invloed van het ambtelijk apparaat zal doen toenemen. Voorstanders van deze optie plegen te ontkennen dat deze effecten zullen ontstaan.

Een vraag die rijst is, hoe de verhouding wordt van de wethouders, die eveneens op een legitimatie door de kiezers kunnen bogen, tot de gekozen burgemeester, die wellicht op een andersluidend program is gekozen. Hoe verhoudt zich dit tot de wenselijkheid van een heldere verhouding kiezer-gekozene?

Bij dit model is een aantal varianten denkbaar: de verkiezing zou kandidaten van binnen én buiten de gemeenten kunnen betreffen, of alleen kandidaten van binnen de gemeente, dan wel alleen uit de gemeenteraad. Voorts is denkbaar dat de verkiezing alleen geldt voor een gemeenteraadsperiode, dan wel dat de zittingstermijn voor een gekozen burgemeester een andere is dan die voor de gemeenteraad.

**Al de bij dit model aan de orde komende vraagpunten verdienen nadere bestudering.** Bij de bestudering van deze vragen dient tevens onderzoek te worden gedaan naar de bevoegdheden van burgemeesters in andere landen.

De optie van een door de bevolking gekozen burgemeester vergt wijziging van de Grondwet.

## *2. Rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad*

Dit voorstel is anders dan de eerstgenoemde oplossingsrichting beter inpasbaar in het systeem van monisme, omdat – zeker als hij/zij uit de raad wordt gekozen en voor maximaal één raadsperiode – de gekozen burgemeester kan worden gezien als een soort extra wethouder. Ook met deze constructie lijkt een versterking van de democratische legitimatie van de burgemeester gepaard te gaan. Evenals bij het eerste voorstel bestaat volgens sommigen het risico van belemmering van decentralisatie, omdat de centrale overheid geen invloed meer heeft op de benoeming en daardoor eerder geneigd zal zijn tot deconcentratie dan tot decentralisatie.

Tegen deze constructie worden wel bezwaren naar voren gebracht, die deels ook bij het hiervóór besproken voorstel aan de orde kwamen. Zo wordt wel vernomen dat ook bij deze constructie een grotere invloed van de centrale overheid op de handhaving van de openbare orde in de gemeente, onvermijdelijk zou zijn. Tegenstanders van deze optie plegen ook de vraag te stellen of de door de gemeenteraad gekozen burgemeester zodanig boven de partijen zou kunnen staan, dat hem de verplichting om erop te letten of gemeentelijke besluiten niet in strijd zijn met de wet of het algemeen belang, toevertrouwd kan blijven. En zal de door de raad gekozen burgemeester meer partijgebonden functioneren en meer afhankelijk van de plaatselijke politieke verhoudingen? De vraag rijst ook of er – vooral als het gaat om kleinere gemeenten – voldoende kandidaten beschikbaar zijn.

Ook bij dit model is een aantal varianten denkbaar: verkiezing van een burgemeester uit de gemeenteraad, dan wel ook uit kandidaten van buiten de gemeenteraad; verkiezing voor een gemeenteraadsperiode, dan wel voor een andere termijn.

**Ook de bij dit model aan de orde komende vraagpunten verdienen nadere bestudering.**

Dit voorstel vergt eveneens grondwetswijziging.

*3. Versterking van de positie van de vertrouwenscommissie*

Bij handhaving van het stelsel van benoeming van de burgemeester zou de Minister van Binnenlandse Zaken veel concreter dan tot nu toe is gebeurd, de functie-inhoudelijke eisen dienen te formuleren waaraan burgemeesterskandidaten in het algemeen moeten voldoen. De Raad voor het Binnenlands Bestuur heeft daarvoor in een zeer recent «Advies inzake de aanstelling van burgemeesters en commissarissen van de Koningin» suggesties gedaan.

Vervolgens is denkbaar een model waarbij versterking van de positie van de vertrouwenscommissie plaatsvindt door deze op te dragen met één aanbeveling te komen met betrekking tot de kandidaat-burgemeester en tegelijkertijd te omschrijven onder welke voorwaarden de Minister van Binnenlandse Zaken van die aanbeveling kan afwijken.

In wezen is een zodanige constructie slechts één stap verwijderd van die van een door de raad gekozen burgemeester. Bij zo'n constructie zullen waarschijnlijk andere eisen worden gesteld aan de samenstelling van de vertrouwenscommissie, terwijl ook weging van stemmen aan de orde kan zijn.

Binnen het bestaande grondwettelijke kader kan ook gedacht worden aan het volgende. De Commissaris van de Koningin maakt op basis van de functie-eisen die door de Minister van Binnenlandse Zaken zijn geformuleerd (zie boven) en op basis van de specifieke invulling die de gemeenteraad aan de genoemde eisen in de profielschets gegeven heeft, zijn voorselectie van kandidaten. Deze worden daarna door de vertrouwenscommissie ontvangen. De Commissaris van de Koningin controleert of de vertrouwenscommissie goed heeft gefunctioneerd en geeft de bevindingen van de commissie met zijn advies door aan de Minister van Binnenlandse Zaken. Verschillen de Commissaris van de Koningin en de vertrouwenscommissie van mening, dan kan/moet de Minister van Binnenlandse Zaken de knoop doorhakken.

Verschillen de Commissaris en de vertrouwenscommissie niet van mening, dan is afwijking door de Minister van Binnenlandse Zaken alleen geoorloofd, als daarvoor zwaarwegende redenen aan te voeren zijn. Deze tot de hoge, te motiveren uitzonderingen behorende redenen, kunnen bijvoorbeeld gelegen zijn in het voorkeursbeleid ten aanzien van vrouwen en minderheidsgroepen, en in het motief van de landelijke politieke verhoudingen. Maar ook in dat geval moet er sprake zijn van voldoende draagvlak bij de vertrouwenscommissie, op voorwaarde dat deze goed heeft gefunctioneerd.

Dit voorstel bouwt voort op de huidige praktijk en vergt – ten hoogste – wetswijziging.

### **Deze optie verdient nadere bestudering.**

Tenslotte vermeldt de bijzondere commissie, dat onlangs de Minister van Binnenlandse Zaken in een brief aan de Tweede Kamer een uiteenzetting heeft gegeven over de benoemingsprocedure zoals zij die ziet (Kamerstuk 20 860, nr. 3). **Het verdient aanbeveling, deze brief in het vervolgonderzoek naar de pro's en contra's van benoeming of verkiezing van de burgemeester te betrekken.**

### **g. Kiesrecht vreemdelingen**

#### *A. Huidige stand van zaken*

Sinds 1983 kent de Grondwet de mogelijkheid het actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraad toe te kennen aan vreemdelingen. De wetgever (artikel 130 Grondwet, artikel B3 Kieswet en artikel 21 gemeentewet) heeft vervolgens het actief en passief kiesrecht voor gemeenteraden toegekend aan vreemdelingen die langer dan vijf jaren onafgebroken in Nederland verblijven en over een geldige verblijfstitel beschikken. De Tweede Kamer verwierp amendementen op het voorstel tot herziening van de Grondwet die de mogelijkheid zouden openen aan niet-Nederlanders kiesrecht voor de Tweede Kamer en voor de Provinciale Staten te verlenen. De reden voor deze verwerping was, dat het onwenselijk is niet-Nederlanders via het kiesrecht invloed te laten uitoefenen op de besluitvorming over zaken waarbij Nederlandse belangen kunnen conflicteren met belangen van andere landen.

Inmiddels zijn zeer vele onderwerpen, die aan de orde komen in de Staten-Generaal, min of meer internationaal bepaald. Ook de buitenlandse politiek en de defensie zijn steeds minder een puur Nederlandse aangelegenheid. Deze feitelijke internationalisering enerzijds en anderzijds de wens tot integratie van vreemdelingen in de Nederlandse samenleving, zouden ook tot uitdrukking kunnen worden gebracht in de toekenning van rechten en plichten op (provinciaal en) nationaal niveau aan vreemdelingen, die gedurende een bepaalde tijd legaal in Nederland wonen. Soms wordt hun integratie verondersteld: zij betalen belasting, en zouden op grond van het adagium «no taxation without representation» vertegenwoordigd moeten kunnen zijn. Daar staat tegenover, dat niet alle plichten voor hen gelden, b.v. niet de dienstplicht.

Toekenning van kiesrecht aan vreemdelingen op provinciaal en nationaal niveau zou niet alleen, naar wat A.M. Donner noemt, een concrete invulling zijn van artikel 21, eerste lid, van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, volgens welke ieder het recht heeft deel te nemen aan het bestuur van zijn land, maar vooral ook een logische verbinding vormen met de zich ontwikkelende integratie op

Europees niveau. Uitbreiding van het kiesrecht binnen het kader van de EG biedt perspectief op een ontwikkeling naar een situatie, waarin ook tegemoet kan worden gekomen aan verlangens, die (zullen gaan) leven bij vreemdelingen afkomstig uit Oosteuropese landen en landen die nu nog zijn geassocieerd met de EG.

Bij keuze voor handhaving van de Nederlandse nationaliteit als voorwaarde voor toekenning van kiesrecht op provinciaal en nationaal niveau, zou een soepele verwerving van het Nederlanderschap mogelijk moeten zijn. De naturalisatie-procedure is in 1985 vereenvoudigd, maar de praktijk wijst uit, dat het niet zozeer procedurele belemmeringen zijn, die vreemdelingen van naturalisatie weerhouden, als wel praktische en psychologische bezwaren. Een verdere vereenvoudiging heeft dan slechts een beperkt effect. Intussen lijken nieuwe ideeën over dubbele nationaliteit (ook het Verdrag van Straatsburg van 6 mei 1963, Trb. 1964, 4 ter voorkoming van dubbele nationaliteit geeft daar enige ruimte toe) veld te winnen. De Wet op het Nederlanderschap opent reeds nu de mogelijkheid van dubbele nationaliteit voor de tweede generatie van in Nederland verblijvende vreemdelingen.

Tenslotte wordt de aandacht gevestigd op de voorstellen tot instelling van een Europees burgerschap die ter discussie staan in het kader van de Intergouvernementele Conferentie met betrekking tot de Europese Politieke Unie. Hierbij speelt ook de vraag inzake de toegang van Europese burgers tot de (verschillende vormen van) nationale verkiezingen.

#### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

- Zou het actief en passief kiesrecht voor Provinciale Staten en/of Tweede Kamer aan vreemdelingen kunnen worden toegekend?**
- Zou in de Wet op het Nederlanderschap de mogelijkheid van dubbele nationaliteit ook geopend kunnen worden voor de eerste generatie?**
- Zou de uitvoering van de verdragsverplichting via artikel 9, eerste lid, onder b, Wet op het Nederlanderschap versoepeld kunnen worden?**
- Zouden de mogelijkheden tot het weer terugkrijgen van de oude nationaliteit verruimd kunnen worden?**
- Nagegaan kan worden of een vorm van Europees staatsburgerschap kan worden ingevoerd en welke rechten daaraan verbonden kunnen worden voor wat betreft het kiesrecht.**

### **HOOFDSTUK IV. WETGEVING**

#### **a. Probleemanalyse**

Het vraagstuk van de kwaliteit van wetgeving behoort tot de problematiek van de kwaliteit van het overheidsoptreden ten opzichte van de burgers. Zoals in de Inleiding is gesteld, is de balans tussen wetgeving, bestuur en rechtpleging verstoord: de organen van rechtspleging hebben – huns ondanks – mede tot taak gekregen het vertrouwen van de burger in de democratische rechtsstaat te handhaven. «Naarmate de kwaliteit van wetgeving en bestuur beter wordt, zal de noodzaak om de rechter in te schakelen, afnemen. Uitgangspunt is dat overheidsoptreden op zichzelf legitiem behoort te zijn.»

Wat de legitimatie van de wet betreft: door haar procedure van

totstandkoming is de wet bij uitstek het democratisch gelegitimeerde instrument om aan de samenleving gezaghebbend normen op te leggen. Maar legitimatie door procedure alleen is niet voldoende. Ook de inhoud van de wet dient legitimatie te kunnen verwerven. De kwaliteit van de inhoud van de wetgeving is daarom een voorwerp van voortdurende zorg. Wetgeving behoort naar haar inhoud aan de rechtsstatelijke eisen van (rechts)gelijkheid, rechtszekerheid en zorgvuldigheid te voldoen. Wetgeving behoort ook effectief te zijn: zij moet handhaafbaar en uitvoerbaar zijn. Het stellen van normen die dat niet zijn, is niet alleen ineffectief, maar – erger nog – ondermijnt op den duur ook het gezag van de overheid en het vertrouwen van de burger in die overheid.

Wetgeving behoort verder zodanig van inhoud te zijn dat er minder beroepen worden gegenereerd. Hier ligt een opgave voor de wetgevende organen om problemen niet af te wentelen op de rechter, maar om de eigen verantwoordelijkheid te onderkennen en zelf met oplossingen te komen.

Bij het vraagstuk van de inhoudelijke kwaliteit van wetgeving komen voorts, naast kwesties van wetgevingstechniek, vragen aan de orde als: zijn er niet teveel wetten? Is voor de oplossing van een bepaald probleem de wet wel het meest geschikte instrument? Kan het gestelde doel niet (beter) langs andere weg worden bereikt, b.v. door inschakeling van andere overheden, door stimulering met subsidies, door zelfregulering of door convenanten? Is, indien de keuze valt op het instrument wetgeving, de betrokken wet inhoudelijk consistent in zichzelf en ten opzichte van andere wetten? Komt de betrokken wet in strijd met internationaal recht of met de Grondwet? Zou niet meer aandacht moeten worden besteed aan een systematische evaluatie van tot stand gebrachte wetgeving? (Voor het laatstgenoemde punt verwijst de commissie naar hetgeen hierover in hoofdstuk II is vermeld.)

In de loop der jaren zijn steeds toetsingsmechanismen, ijkpunten en waarborgen toegevoegd aan al eerder bestaande voorzieningen. Dientengevolge wordt nu in meerdere fasen gelet op maatschappelijke haalbaarheid, op juridische gaafheid en op handhaafbaarheid; dit alles in een mix van wisselende dosering. De toetsende (adviserende en beoordelende) instanties lopen elkaar in de weg. Op grond van hun autonomie opereren alle instanties los van elkaar. Wie later in het – te lange – traject zit, kan zijn gelijk makkelijker binnenhalen. Het resultaat kan zijn dat geen van de gewenste doeleinden wordt bereikt: het produkt is niet juridisch gaaf, het is niet maatschappelijk haalbaar en moeilijk handhaafbaar.

Een tweede punt van zorg dat de aandacht vraagt, is het ontbreken van samenhang in de wetgeving van de verschillende departementen als gevolg van de verkokering tussen de ministeries en de schotten tussen de Kamercommissies, en het uit die verkokering voortvloeiende detailisme.

Of dit nu samenhangt met het voorgaande dan wel los hiervan optreedt, is er een derde punt van zorg dat enige aandacht verdient, namelijk het verschijnsel dat de eigenlijke materiële norm steeds vaker niet meer in de wet zelf te vinden is. Hoe meer wetten slechts kaders geven of procedures voorschrijven voor nadere regelgeving door andere instanties dan de wetgever zelf, des te meer komt de nadruk te liggen op de Staten-Generaal als controlerende instantie, in plaats van als medewetgever. Hiermee verliest de met zoveel waarborgen omringde procedure van wetgeving zijn betekenis als legitimatie voor regels die de burgers binden.



Ten aanzien van de inhoudelijke kwaliteit van wetgeving blijft waakzaamheid geboden. De vraag rijst in dit verband of de verschillende toetsingen niet systematischer zouden moeten plaatsvinden, waarbij een speciale rol lijkt weggelegd voor de Raad van State. Verdedigbaar lijkt ook de stelling dat, naarmate wetgeving aan inhoudelijke kwaliteit wint en naarmate daarin meer acht wordt geslagen op rechtsstatelijke normen als (rechts)gelijkheid, rechtszekerheid en zorgvuldigheid, er minder redenen zijn voor invoering van rechterlijk toetsingsrecht van wetten aan de Grondwet en aan algemene rechtsbeginselen.

Het vraagstuk van de kwaliteit van wetgeving is niet alleen een kwestie van inhoudelijke kwaliteit van wetgeving. Het is ook een kwestie van de kwaliteit van het wetgevingsproces. Wat de kwaliteit van het wetgevingsproces betreft blijkt zeer breed de opvatting te leven, dat de procedure van wetgeving ondoelmatig is en leidt tot het traag tot stand komen van wetgeving. Men wijst daarbij onder meer op de doublures die in het wetgevingsproces voorkomen. In de eerste plaats zijn er de uitgebreide adviesprocedures in de fase van de departementale voorbereiding van wetgeving. Vervolgens vraagt in de fase van de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel de Tweede Kamer op haar beurt advies aan belangengroeperingen, bij voorbeeld via hoorzittingen. Men zie ook hetgeen in hoofdstuk V over de werkwijze van de Tweede Kamer wordt opgemerkt over de rol van adviesorganen. Hoewel – zoals in de Inleiding is gesteld – een deel van de leden van vooral de Tweede Kamer zich medeverantwoordelijk voelt voor het regeringsbeleid, ervaart de Tweede Kamer als geheel genomen in zo'n geval het ingediende wetsvoorstel niet als iets «van zichzelf», meent zij althans het ingediende wetsvoorstel als resultaat van de samenspraak tussen de betrokken minister(s) en adviesorganen niet voetstoots te kunnen aanvaarden, omdat zij aan die dialoog tussen minister(s) en adviesinstanties niet deelgenomen heeft.

Daarnaast wordt gewezen op doublures die zich voordoen wanneer voorafgaand aan de indiening van een wetsvoorstel een beleidsnota of een voorontwerp het wetgevingsproces inleiden.

Het trage verloop van het wetgevingsproces vindt mede zijn oorzaak in de uitgebreide schriftelijke behandeling in de Tweede Kamer. Het lijkt welhaast een automatisme dat die schriftelijke behandeling in meer dan één ronde wordt gehouden, terwijl van de mogelijkheid om een wetsvoorstel in een mondelinge overleg met de verantwoordelijke bewindspersonen te behandelen slechts sporadisch gebruik wordt gemaakt. Vaak worden in de schriftelijke behandeling ook onderwerpen aangesneden, die met de inhoud van het ingediende wetsvoorstel slechts indirect verband houden.

In dit verband stipt de commissie aan, dat de Eerste Kamer, doordat zij aan het eind van het wetgevingsproces zit, de gevolgen ondervindt van gebrek aan kwaliteit van het wetgevingsproces. Door het trage verloop in eerdere stadia komt het regelmatig voor dat een wetsvoorstel zoveel haast krijgt, dat voor een gedegen schriftelijke en mondelinge behandeling van het ontwerp in de Eerste Kamer te weinig tijd overblijft in verhouding tot het belang van het ontwerp. Over de gedachte om de Eerste Kamer in het wetgevingsproces een bepaalde vorm van terugzeggingsrecht te geven, zie men hoofdstuk II.

Een specifiek punt is de procedure bij de totstandkoming van verdragen. Het (wetgevings)proces tot goedkeuring van het verdrag is in die fase nog niet aan de orde. Niettemin meent de bijzondere commissie deze kwestie in het hoofdstuk over de wetgeving te kunnen behandelen,

omdat naderhand in de goedkeuringsprocedure de beslissingen bij de totstandkoming van het verdrag door de medewetgever als een onveranderbaar gegeven moeten worden beschouwd.

## **b. De inhoudelijke kwaliteit van wetgeving**

### *A. Huidige stand van zaken*

Tot de problematiek van de inhoudelijke kwaliteit van wetgeving behoort, zoals in de probleemanalyse is gesteld, de toetsing van de wetgeving op de vraag of bij de desbetreffende wet rechtsstatelijke en grondwettelijke eisen in acht genomen zijn en of de toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en de consistentie van wetgeving in voldoende mate heeft plaatsgevonden. De bijzondere commissie heeft haar aandacht vooral op deze elementen geconcentreerd.

Het vraagstuk van het rechterlijk toetsingsrecht van wetten aan de Grondwet is tijdens de recente algehele grondwetsherziening uitgebreid besproken en is onder meer naar aanleiding van rechterlijke uitspraken over de Harmonisatiewet weer actueel geworden.

Wat betreft de handhaafbaarheid van wetgeving geeft punt 9 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving van 1984 het probleem als volgt weer: «Bij het ontwerpen van overheidsregelingen dient de handhaafbaarheid van de regeling een essentiële plaats in te nemen. Daarbij dient te worden overwogen dat de justitiële en bestuurlijke handhavingscapaciteit beperkt is. Bij het ontwerpen van nieuwe regelingen en het wijzigen van bestaande regelingen moet er derhalve voor worden gezorgd dat de druk op het bestuurlijke en justitiële apparaat niet of zo min mogelijk wordt vergroot. Voorts moet in het oog worden gehouden dat naarmate in een regeling vervatte normen en bestuurlijke instrumenten voor de geadresseerden van de regeling minder vanzelfsprekend zijn, de handhaving van die regeling grotere inspanningen zal vereisen. De beste norm is de norm die zichzelf handhaaft.»

Daarna kwam de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid met een rapport over rechtshandhaving. Inmiddels heeft blijkens het Jaarverslag 1988-1989 van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten een werkgroep onder auspiciën van die commissie het vraagstuk in studie.

Ook de uitvoerbaarheid van wetgeving is een probleem. In de woorden van oud-Minister van Financiën Hofstra valt dit zo uit te drukken: «Een wet die niet kan worden uitgevoerd, moet ook niet worden ingevoerd». Hoe verfijnder bij voorbeeld een uitkeringsregeling, des te meer administratieve problemen bij de concrete uitvoering van die regeling. Dit geldt niet alleen, indien de regeling handmatig wordt uitgevoerd. Ook bij een geautomatiseerde uitvoering doen zich problemen voor. De daarvoor benodigde programmatuur moet worden ontwikkeld en getest - een duur en tijdrovend proces -, en bij ingrijpende wijziging van de regeling moet dit opnieuw gebeuren. Aan de andere kant: hoe globaler zo'n regeling is, hoe minder rechtszekerheid daaraan kan worden ontleend.

Tenslotte de juridische consistentie van wetgeving. Bekend is het probleem van de zogenaamde «14 wetsfamilies», ter bestrijding waarvan onder andere de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving in het leven is geroepen. Daarnaast zet zich de verkoring per departement voort in het parlementaire proces van medewet-

geving. Sterker nog: de in die fase optredende verkokering kan aangemerkt worden als een verkokering per specialisme bij de kamerleden en per specialisme bij de Kamercommissies, hetgeen mede geweten kan worden aan de schotten die tussen de Kamercommissies aanwezig lijken.

## *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

### **Inhoudelijke kwaliteit in het algemeen**

Het tegengaan van de verkokering in de wetgeving is deels een zaak van de (inter)departementale voorbereiding, in welk kader vooral de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving en de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten goede diensten kunnen bewijzen.

Maar het bestaan van die twee commissies alleen is nog niet voldoende. Meer in het algemeen de problematiek van de inhoudelijke kwaliteit van de wetgeving in beschouwing genomen, zijn er andere instanties aan te wijzen die zich de inhoudelijke kwaliteit van wetgeving tot een zorg (moeten) rekenen. In de eerste plaats moet gewezen worden op de departementale wetgevingsafdelingen en vooral op de centrale wetgevingsdirecties, die hier een taak hebben. Verder heeft het Ministerie van Justitie zich de bestuurlijke en rechtsstatelijke kwaliteit van de wetgeving als zorg aangetrokken. In dit verband is opvallend dat de Minister van Justitie te dezer zake wel een coördinerende taak heeft, maar dat er geen politiek voorportaal voor de ministerraad is voor deze aangelegenheden. **Dient voor de zorg voor de inhoudelijke kwaliteit van wetgeving een speciale onderraad van de ministerraad te worden ingesteld?** Verwezen zij hier ook naar hetgeen in Hoofdstuk II, par. c, gezegd is over de coördinatie door middel van onderraden.

Als alternatief voor een wetgevingsonderraad van de ministerraad kan gedacht worden aan een **voorschrift aan de rijkdienst, inhoudende dat voorafgaand aan de aanbieding van een wetsvoorstel aan de ministerraad, een nota aan die raad wordt aangeboden waarin de noodzaak van het wetsvoorstel wordt aangetoond**, met inbegrip van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel als het eenmaal wet is geworden. Deze argumentatie zal verder moeten gaan dan de enkele mededeling dat het wetsvoorstel voortspuit uit het regeerakkoord of zijn aanleiding vindt in verlangens van de Tweede Kamer. **De nota zou, wanneer het tot indiening van een wetsvoorstel komt, als bijlage bij de memorie van toelichting aan de Staten-Generaal kunnen worden toegezonden.**

Belangrijk is het in dit verband de aandacht te richten op het aller-eerste stadium van een wetgevingsproject: het moment waarop een bewindspersoon de beslissing neemt, dat een bepaald beleidsprobleem met het instrument wetgeving moet worden aangepakt. Dat besluit ten principale moet door het parlement kunnen worden gecontroleerd op punten als: past dit wel in het streven naar deregulering; is wetgeving voor deze concrete aangelegenheid wel het meest geëigende instrument etc? Voordat immers de Tweede Kamer daadwerkelijk geconfronteerd wordt met een concreet wetsvoorstel, is er al een geheel proces van voorbereiding geweest en zo'n investering in tijd en moeite, dat stopzetten van de procedure niet gemakkelijk is. **De Tweede Kamer zou in dit verband de wetgevingsbijlage bij de begrotingstoelichting van de verschillende departementen, met name het onderdeel «In voorbereiding zijnde wetgeving», systematisch kunnen bezien.**

Ter voorkoming van misverstand merkt de bijzondere commissie op, dat haar betoog op dit punt geen «invite» is aan de regering om meer met voorontwerpen van wet te gaan werken. Men zie in dit verband ook hetgeen in dit hoofdstuk, in onderdeel d, daarover zal worden opgemerkt.

Vervolgens moet als instantie die zich de inhoudelijke kwaliteit van wetgeving tot een zorg (moet) rekenen, de Raad van State worden vermeld. **De Raad van State zou explicieter dan dit nu in de Grondwet en wet is geschied, kunnen worden belast met bepaalde toetsingen en hiervoor dan ook worden uitgerust.** Gedoeld wordt op de constitutionele toetsing en de toetsing op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Maar ook **zou de Raad van State eerder in het wetgevingsproces kunnen worden ingeschakeld dan thans het geval is.** Er behoeft immers niet gewacht te worden totdat een concreet wetsvoorstel aan de Raad van State kan worden voorgelegd; de Raad kan ook los van een concreet wetsvoorstel adviseren over het desbetreffende beleidsprobleem.

Voorts is het denkbaar in het kader van de onderhanden reorganisatie van de rechterlijke macht **de bij invoering van Arob-rechtspraak in twee instanties vrijvallende staatsradencapaciteit gedeeltelijk bij de Raad van State te laten ten behoeve van de wetgevingsadvisering.** Verderop zal worden ingegaan op versterking van het effect van de adviezen van de Raad van State tijdens de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel, en de positie van andere adviesorganen in het wetgevingsproces.

#### **Taak voor het parlement**

Maar voor de verbetering van de kwaliteit van wetgeving ligt bepaald ook een taak voor het parlement. Zo **dient de Tweede Kamer wegen te vinden om de beoordeling van wetsvoorstellen niet meer uitsluitend langs de lijnen van het (fractie-)specialisme en van het specialisme van Vaste Commissies te doen geschieden.** In dit verband wordt gedacht aan **de mogelijkheid van de instelling van een Vaste Commissie voor de Wetgeving.** Deze gedachte is uitgebreid aan de orde geweest in het kader van de OOW-discussie (bijzondere commissie voor de organisatie en de werkwijze van de Tweede Kamer, ingesteld in 1983, Kamerstuk 19 336) en toen met grote meerderheid afgewezen. Argumenten voor deze afwijzing waren onder andere gelegen in het gevaar dat de Kamerleden die niet deel uitmaken van de Vaste Commissie voor de Wetgeving, minder zouden letten op de juridische kwaliteit van de door hen voorgestelde amendementen. Voorts werd betoogd dat deze nieuwe Kamercommissie niet gauw een kritisch dan wel zelfs geheel negatief oordeel zou uitspreken over bepaalde amendementen, wanneer daarvoor al een politieke meerderheid aanwezig was. Tenslotte werd opgemerkt, dat het moeilijk zou zijn voldoende Kamerleden te vinden die bereid zouden zijn zeer geregeld actief te zijn in het kader van de nieuwe commissie.

In de bundel «Gegeven de Grondwet» heeft prof. W. Konijnenbelt opnieuw de instelling van een zodanige commissie bepleit, die dan in het bijzonder de opdracht zou kunnen krijgen na te gaan in hoeverre de regering heeft gelet op voorgaande toetsingen, met name die door de Commissie Toetsing Wetgevingsprojecten en die door de Raad van State.

De OOW-discussie heeft wel geleid tot de instelling van een Bureau Wetgeving bij de Tweede Kamer. Dit wordt gebruikt voor het opstellen van amendementen. Het vervaardigt stemmingslijsten en gaat in het bijzonder na, in hoeverre nota's van wijziging – die immers meestal niet door de Raad van State zijn bekeken – voldoen aan de richtlijnen voor de wetgevingstechniek. De resultaten van die laatste toetsing worden ofwel mondeling aan het departement doorgegeven ofwel opgenomen in het (Voorlopig) Verslag.

**Het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer kan worden versterkt onder andere door de uitdrukkelijke opdracht te krijgen om op verzoek van en politiek gedekt door een kamercommissie, onder verantwoordelijkheid van de commissiegriffier bepaalde toetsingen te verrichten,** zoals de (staf van de) Commissie Rijksuitgaven dat kan doen op budgettair gebied. Die kamercommissie kan zijn de bovenbedoelde Vaste Commissie voor de Wetgeving, maar kan ook zijn de commissie waaraan het voorbereidend onderzoek van een wetsvoorstel is toevertrouwd.

Daarnaast zou in het parlementaire stadium van het wetgevingsproces het effect van de adviezen van de Raad van State versterkt kunnen worden. Deze gedachte spruit vooral voort uit het overleg tussen de regering en de bijzondere commissie Deregulering van overheidsregelingen (Kamerstuk 17 913 en de 41e UCV dd. 30 januari 1985, vergaderjaar 1984–1985, blz. 4, 7 en 18).

Thans geldt de verplichting voor de Rijksdienst (neergelegd in een brief van het Ministerie van Algemene Zaken dd. 22 januari 1985 aan de secretarissen-generaal) dat, indien het dictum van het advies van de Raad van State negatief is – tot uiting komend in de formulering «niet te zenden aan de Tweede Kamer», of «niet te zenden ..... dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden» – het advies en het nader rapport in de ministerraad moeten worden behandeld indien althans de regering bij het voornemen blijft het wetsvoorstel, al dan niet bijgesteld, in te dienen.

Vervolgens is het een zaak van de beide Kamers of deze in het advies van de Raad van State en het nader rapport, welke beide na de indiening van het desbetreffende wetsvoorstel openbaar zijn, aanleiding zien kritiek uit te oefenen op de inhoud van het voorstel.

In het kader van de toepassing van artikel 17 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer **zouden de griffiers en het Bureau Wetgeving de opdracht kunnen krijgen bij belangrijke wetsvoorstellen een overzicht te maken van de niet gehonoreerde aanmerkingen van de Raad van State** (desgewenst ook die van andere adviesorganen) **met de wederzijdse argumenten.** Voorts verwijst de bijzondere commissie in het kader van versterking van het effect van de adviezen van de Raad van State tijdens het parlementaire proces naar hetgeen zij later zal opmerken over het vaker voorleggen van amendementen aan het oordeel van de Raad van State.

### **Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid**

Naar de handhaafbaarheid van wetgeving wordt inmiddels studie gedaan onder auspiciën van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten. Ook **de bijzondere commissie beveelt aan alternatieve of aanvullende handhavingsinstrumenten te (doen) bestu-**

**deren.** Zonder dat elk daarvan als even waardevol wordt beschouwd, kunnen nu reeds voorbeelden worden genoemd, namelijk:

- convenanten tussen overheid en belanghebbenden of tussen belanghebbenden onderling;
- de mogelijkheid van het instellen van groepsacties;
- administratieve boetes bij normovertreding;
- bestuursrechtelijke dwangsommen strekkende tot normnaleving;
- positieve sancties (beloning en subsidiëring) bij normnaleving;
- de mogelijkheid voor de overheid om via een (soort) kort geding een gebod of verbod, dan wel een dwangsom strekkende tot normnaleving te vragen;
- het voorschrijven van bepaalde technische middelen die de handhaving van wetgeving bevorderen, zoals bijvoorbeeld de maximumcilinderinhoud van bromfietsen;
- het uitbreiden van civielrechtelijke aansprakelijkheid voor normovertreding.

Het vraagstuk van de uitvoerbaarheid van wetgeving is vooral een kwestie van het **inschakelen van de uitvoerende instanties reeds in het beginstadium van de voorbereiding van regelgeving**, en het zoveel mogelijk gelijktijdig laten verlopen van wetgevingsproces en systeemontwikkeling in gevallen waar het gaat om geautomatiseerde uitvoering. **In de memorie van toelichting van een wetsvoorstel zou kunnen worden vermeld welke uitvoerende instanties bij de voorbereiding betrokken waren en of met hun opvattingen rekening is gehouden en – zo ja – hoe.**

Hier past ook een opmerking over amenderingen door de Tweede Kamer, die soms leiden tot extra verfijningen, die vervolgens de uitvoeringsorganisatie voor extra problemen stellen.

**Wellicht zouden** – hoewel dit weer vertragend werkt op het wetgevingsproces – **amendementen** (evenals trouwens ingrijpende nota's van wijziging) **vaker voor advies aan de Raad van State moeten worden voorgelegd, speciaal met het oog op de toetsing op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid.**

### **Toetsing door de rechter**

Als eenmaal de wet tot stand gekomen is, is er de rechterlijke macht die op bepaalde aspecten van de kwaliteit van wetgeving toeziet, onder andere in het licht van verdragsbepalingen die eenieder kunnen verbinden. Toetsing door de rechter van de wet aan de Grondwet is op dit moment grondwettelijk verboden. Over het onderwerp is een kabinetsnotitie in uitzicht gesteld, maar van haar kant wil de bijzondere commissie over dit vraagstuk het volgende opmerken. Bij dit onderwerp gaat het uiteindelijk om de vraag aan wie men het laatste woord over de uitleg van de Grondwet wil toevertrouwen: de wetgever of de rechter, en waarom.

Invoering van rechterlijk toetsingsrecht van de wet aan de Grondwet zien sommigen, als deze bevoegdheid beperkt zou blijven tot toetsing aan de grondwettelijke bepalingen over de klassieke grondrechten, als in feite slechts een kleine stap. De rechter heeft immers nu al de bevoegdheid om wetten te toetsen aan bepaalde verdragsbepalingen, die met name handelen over de klassieke grondrechten. Voorstanders van invoering van rechterlijk toetsingsrecht van wetten aan de Grondwet wijzen er gemeenlijk ook op dat bij wetgeving, die naar haar aard een veelheid van gevallen beoogt te bestrijken, het risico dreigt dat in een concreet geval de individuele vrijheidssfeer in de knel komt. De rechter

dient dan voor de burger in de bres te kunnen springen. Voorts eisen de meeste grondrechtsbepalingen in de Grondwet een wettelijke grondslag voor beperkingen op het grondrecht. Dit betekent in de visie van voorstanders van rechterlijk toetsingsrecht, dat het toetsen van een wet aan de Grondwet voornamelijk een formeel karakter heeft: indien er een wettelijke grondslag aan te wijzen is, behoeft de rechter niet toe te komen aan een inhoudelijke beoordeling van de wet.

Anderen menen evenwel dat het laatste woord bij de interpretatie van de Grondwet, ook als het alleen over toetsing aan de klassieke grondrechten zou gaan, moet blijven bij de wetgevende organen. In wetgeving zijn politieke beslissingen vervat en juist omdat het gaat om de vraag of de wetgever op de juiste wijze rekening heeft gehouden met de vrijheidsrechten van de burger, bevat het oordeel daarover in belangrijke mate een politiek element. Politieke beslissingen moeten door politieke organen worden genomen. Naar de opvatting van de tegenstanders van rechterlijke constitutionele toetsing van de wet zijn de politieke organen daartoe het meest aangewezen, omdat zij onder democratische controle staan; de rechter is aan niemand verantwoording verschuldigd en a fortiori niet, omdat hij voor het leven wordt benoemd. Bovendien: waar haalt de rechter zijn legitimatie vandaan om zijn oordeel in de plaats te stellen van dat van de wetgevende organen? Tegenstanders van invoering van rechterlijk toetsingsrecht plegen ook te wijzen op de rechtsonzekerheid: een wet zou soms pas na jaren opeens kunnen worden aangevochten voor de rechter wegens ongrondwettigheid. In de tussentijd zijn wellicht allerlei beslissingen genomen op basis van die wet. Moeten die dan alle worden teruggedraaid?

Het vraagstuk is tijdens de recente algehele grondwetsherziening uitgebreid besproken, maar **de bijzondere commissie beveelt aan, de kwestie van het rechterlijk toetsingsrecht van wetten aan de Grondwet nogmaals ten gronde te (doen) bestuderen**, vooral in het licht van de voorgenomen reorganisatie van de rechterlijke macht. Bezien tegen de achtergrond van die reorganisatie kan immers pas goed de vraag worden beantwoord: **moet de toetsingsbevoegdheid worden geconcentreerd bij één rechter** (geconcentreerd stelsel)? **Of moet deze bevoegdheid** – zoals thans bij toetsing aan verdragsbepalingen het geval is – **aan elke rechter toekomen** (diffuus stelsel)?

Nevenvragen bij een diffuus stelsel zijn:

- **Wordt in het kader van de herziening van de rechterlijke organisatie een diffuus stelsel gemitigeerd** doordat de justitiabele via hoger beroep of cassatie uiteindelijk toch bij één rechter uitkomt?
- **Zo ja, is die weg via hoger beroep en cassatie niet als lang aan te merken**, vooral gezien in het licht van het argument van de rechtsonzekerheid die bij invoering van rechterlijke constitutionele toetsing zou ontstaan?

Nevenvragen bij een geconcentreerd stelsel zijn:

- **Dient dan eveneens de toetsing aan verdragsbepalingen te worden geconcentreerd, resp. dient de toetsingsbevoegdheid niet te worden uitgebreid, maar wel te worden geconcentreerd bij één college?**
- **Dient een rechter**, die in een concreet geval geconfronteerd wordt met **de vraag van de grondwettigheid van een wet, die vraag ter uitlokking van een prejudiciële beslissing voor te leggen aan een bij een geconcentreerd stelsel in te stellen constitutionele hof?**
- **Of moet het stelsel zo worden ingericht dat een rechter**, indien hij van oordeel is dat een wet strijdig is met de Grondwet (of met

een verdragsbepaling), **de zaak geheel en al ter beslissing overdraagt aan het constitutionele hof?**

– **Dient de Hoge Raad het constitutionele hof in kwestie te zijn?** Deze vraag hangt samen met de wijze van benoeming van leden van de Hoge Raad, namelijk op voordracht van de Tweede Kamer; daardoor is er een zekere mate van inspraak van (een deel van) de volksvertegenwoordiging bij de benoeming van hen, aan wie de toetsing van wetten aan de Grondwet zou worden toevertrouwd.

**Een andere vraag is of aan de rechter** (respectievelijk het constitutionele hof) **ook de bevoegdheid zou moeten worden gegeven wetten te toetsen aan algemene rechtsbeginselen.** Daartegen wordt wel als bezwaar aangevoerd dat de rechter dan de mogelijkheid krijgt geheel en al op de stoel van de wetgever te gaan plaatsnemen. Anderzijds: de komende Algemene wet bestuursrecht beoogt algemene beginselen van behoorlijk bestuur te codificeren. **Is de codificatie van algemene beginselen van behoorlijk bestuur van invloed op het antwoord op de vraag of de rechter wetten ook zou moeten kunnen toetsen aan algemene rechtsbeginselen?**

In elk geval zijn ook deze vraagpunten de moeite van nadere bestudering waard. Hierbij laat zich ook de vraag stellen: dient ingeval van beweerde strijdigheid van een wet met algemene rechtsbeginselen slechts cassatie in het belang der wet te worden toegestaan? Langs die weg kan aan het eerder genoemde bezwaar enigszins worden tegemoetgekomen: het primaat van de wetgever blijft, in het geval dat voor cassatie in het belang der wet wordt voorgelegd, als zodanig geëerbiedigd, omdat de uitspraak in cassatie in het belang der wet geen gevolgen heeft voor de justitiabele en voor de betrokken wet. Niettemin valt niet te ontkennen, dat dat een zekere werking heeft ten opzichte van vergelijkbare gevallen, indien althans de uitspraak van het constitutionele hof ongunstig uitvalt voor de desbetreffende wet.

### **c. De voorhangprocedure**

#### *A. Huidige stand van zaken*

Op het grensvlak tussen de inhoudelijke kwaliteit van wetgeving en de kwaliteit van het wetgevingsproces bevindt zich het vraagstuk van delegatie in wetgeving. Delegatie in wetgeving kan in het bijzonder bezwaren opleveren wanneer de eigenlijke materiële norm niet in de wet zelf is opgenomen. Om deze bezwaren te ondervangen wordt steeds vaker – en doorgaans op aandrang van de Tweede Kamer – gebruik gemaakt van een vorm van bijzonder toezicht van de Staten-Generaal op gedelegeerde wetgeving, de zgn. voorhangprocedure van a.m.v.b.'s.

De Commissie wetgevingsvraagstukken heeft op dit punt een onderscheid gemaakt tussen gecontroleerde, voorwaardelijke en tijdelijke delegatie en heeft voorstellen gedaan om tot een zekere uniformering te komen (Orde in de regelgeving, blz. 55, e.v.).

#### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

De zuiverheid en duidelijkheid van het proces van wetgeving kan door het verschijnsel voorhangprocedure in het gedrang komen. **De Tweede Kamer zou ernaar moeten streven niet te accepteren, dat de eigenlijke materiële norm in een wetsvoorstel niet aanwezig of te vaag is en wordt gedelegeerd naar een lagere regeling. Daarom zou de Kamer voor nieuwe wetgeving als uitgangspunt**



**moeten hanteren, dat een voorhangprocedure van a.m.v.b.'s onwenselijk is.**

Bijkomend voordeel hiervan is hierin gelegen, dat naarmate de wetgever zelf wordt gedwongen de materiële norm te formuleren in plaats van dit aan de lagere regelgever over te laten, hij des te meer zal letten op de handhaafbaarheid van de wet, dan wel dat een bewindspersoon des te meer geneigd zal zijn af te zien van hantering van het wetgevingsinstrument ter oplossing van het betrokken vraagstuk. Dit laatste spreekt vooral als, in het kader van een van de suggesties die hierboven zijn gedaan, de bewindspersoon in de wetgevingsnota, die hij aan de ministerraad moet voorleggen, ook zou moeten aangeven of hij in staat is bij de toekomstige wet tot een materiële normstelling te komen.

#### **d. De kwaliteit van het wetgevingsproces**

##### *A. Huidige stand van zaken*

In het kader van de problematiek van de kwaliteit van het wetgevingsproces heeft de bijzondere commissie aandacht geschonken aan de adviesprocedures, het verschijnsel voorontwerp en het verschijnsel nota (ter inleiding van het wetgevingsproces), en aan de lengte van de (schriftelijke) behandeling van wetsvoorstellen.

Bij wetgeving is in de wet of zelfs de Grondwet advisering door officiële adviesorganen en/of bepaalde organisaties voorgeschreven in een groot aantal gevallen. Andere adviesrondes die de regering pleegt te doorlopen alvorens een wetsvoorstel in te dienen, zijn niet wettelijk voorgeschreven, maar behoren zozeer en reeds zo lang tot de praktijk, dat van gewoonterecht kan worden gesproken. De wettelijke regels kennen niet de mogelijkheid van op termijn stellen.

Andere verschijnselen die aanleiding kunnen geven tot doublures, zijn in het geheel niet gebaseerd op regels. Zo bestaan plicht noch gewoonte om het parlement voorontwerpen van wet of nota's toe te zenden. Wel noemt het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers het verschijnsel nota's en vraagt artikel 28 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (sinds de OOW-herziening) van Kamercommissies te onderzoeken of een regeringsnota voorzien is van een duidelijke en beknopte weergave van beleidsvoornemens en – zo niet – deze terug te zenden. Deze bepaling wordt niet waarneembaar toegepast.

Artikel 32 van het Reglement van Orde maakt het Kamercommissies mogelijk direct verslag uit te brengen (met overslaan van de fase van «Voorlopig Verslag»). Artikel 33 bevat termijnen voor het uitbrengen van «Voorlopig Verslag» en «Eindverslag». Deze bepalingen worden al evenmin waarneembaar toegepast. Artikel 87, derde lid, geeft (sinds de OOW-herziening) de mogelijkheid over een wetsvoorstel plenair te beraadslagen vóór het commissie-onderzoek. Deze mogelijkheid is tot nu toe één keer gebruikt (Herindeling Waterland).

Volgens artikel 93 van het Reglement van Orde is een amendement ontoelaatbaar in twee gevallen, namelijk indien het een strekking heeft tegengesteld aan die van het wetsvoorstel en indien er tussen de materie van het amendement en die van het wetsvoorstel geen rechtstreeks verband bestaat. De Kamer heeft ontoelaatbaarheid van de eerste soort voor het laatst aanwezig geacht in 1983 en die van de tweede soort in 1976. Het Reglement stelt geen speciale eisen aan het uiterste tijdstip van indiening van amendementen, noch wat betreft inhoud van nota's

van wijziging of tijdstip van indiening daarvan. Wijzigingen op een laat tijdstip ingediend zijn meestal niet tevoren door de Raad van State bekeken. Ook het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer moet zijn beoordeling dan onder tijdsdruk geven. Hier lijkt een zwakke schakel in het wetgevingsproces aanwezig te zijn.

#### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

**De aanpak van tijdverlies en doublures kan in de eerste plaats worden gezocht in het serieus nemen van de termijnen van artikel 33 van het Reglement van Orde; de bijzondere commissie kan zich voorstellen dat deze termijnen fatale termijnen worden.**

Een niet op tijd uitgebracht voorlopig verslag wordt dan geacht een blanco verslag te zijn. Commissies zullen dan steeds aan het Presidium moeten vragen om een langere termijn wanneer dit nodig is voor b.v. het horen van belanghebbenden en maatschappelijke organisaties of in verband met de recesperiodes van de Kamer. **De beslissing tot afwijking van een eenmaal gestelde termijn kan dan uiteraard niet door de betrokken Kamercommissie, maar moet door het Presidium worden genomen en kan alleen worden genomen indien aan vooraf voorgeschreven voorwaarden is voldaan.**

**Verder kan worden gedacht aan de mogelijkheid minder uitgebreide commissievergaderingen (UCV's) te houden over wetsvoorstellen.** UCV's zijn bedoeld om de plenaire vergadering te ontlasten. Het verschijnsel doet zich evenwel voor dat na behandeling van een wetsvoorstel in een UCV in de plenaire vergadering toch nog een uitgebreid debat over het ontwerp plaatsvindt.

**Een andere mogelijkheid is het streven naar het voorkomen van het horen van dezelfde instellingen en organisaties zowel door de regering als door de Kamer.** De meest radicale uitwerking daarvan zou zijn, dat niet meer de regering, maar **de Kamer wettelijke adviesorganen over wetgeving raadpleegt.** De regering zou zich dan nog slechts kunnen laten leiden door ambtelijke en informele adviezen. Een alternatief zou zijn dat de wettelijke adviesorganen wel door de regering worden gehoord, maar **dat belanghebbenden en maatschappelijke organisaties alleen door de Kamer worden gehoord.**

**Een vierde mogelijkheid bestaat in het elders in deze nota voorgestelde systematisch nalopen van alle wettelijke verplichtingen tot adviesaanvragen op de wenselijkheid de verplichting te vervangen door een bevoegdheid en/of de advisering op termijn te kunnen stellen. Ook hier zou de termijn fataal dienen te zijn. Dit zou voor alle adviesorganen moeten gelden, met inbegrip van de Raad van State.** Zonodig zouden de – in de betrokken wetten – te stellen termijnen kunnen worden gedifferentieerd per adviesorgaan.

**Wat voorontwerpen en nota's over toekomstige wetgeving betreft: dit verschijnsel dient te worden teruggedrongen.** Slechts bij voorzienbaar langademige wetgevingsprojecten zou een nota kunnen fungeren – in de termen van de toenmalige premier Biesheuvel bij de Algemene politieke beschouwingen in de Eerste Kamer in november 1971 over de Nota grondwetsherzieningsbeleid – «als voorwasmiddel, waardoor de hoofdwas eerder tot resultaten zal leiden». Maar in het algemeen is de bijzondere commissie tegenstander van het verschijnsel. Hiervan moet worden onderscheiden de constructie van de eerder in dit rapport vermelde wetgevingsnota die aan de ministerraad moet worden

gezonden, waarin de noodzaak van een concreet wetsvoorstel moet worden aangetoond.

**Voorts is wenselijk dat een nota voorzien is van duidelijke beslispunten.** Dit is een strengere eis dan artikel 28 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer thans bevat. Ten aanzien van deze beslispunten kan de Tweede Kamer desgewenst bij motie aanbevelingen doen. Duidelijke beslispunten plus de daarop betrekking hebbende moties maken ook helder voor het vervolgtraject met welke punten de Tweede Kamer wel en niet akkoord is gegaan. **Als een nota niet voorzien is van duidelijke beslispunten moet de voorzitter van de Tweede Kamer de nota terug kunnen zenden.**

**Amendementen en nota's van wijziging dienen tijdig te worden ingediend en de Tweede Kamer dient de tijd te nemen voor bestudering ervan.**

#### **e. De procedure en openbaarheid bij de totstandkoming van verdragen**

##### *A. Huidige stand van zaken*

De regeling van de procedure en openbaarheid voor de fase nadat verdragen tot stand zijn gekomen, is vervat in wetsvoorstel 21 214: Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Over het onderwerp zijn vragen gesteld in het voorlopig verslag van 21 december 1989. De memorie van antwoord bij dit wetsvoorstel is nog niet uitgebracht.

Over de fase vóór de totstandkoming is in 1987 overleg gevoerd tussen de Vaste Commissie voor Financiën en de Staatssecretaris van Financiën (Kamerstukken II 1987/88, 20 200, hoofdstuk IX B, nr. 10). Aanleiding was de wens van de commissie haar betrokkenheid bij de totstandkoming van belastingverdragen te vergroten, onder meer door bij de aanvang van onderhandelingen vertrouwelijk te worden ingelicht over de onderhandelingsinzet. Bovendien wilde de commissie de mogelijkheid bij hoge uitzondering de Staatssecretaris te verzoeken tijdens het onderhandelingsproces te worden ingelicht. Bij deze wensen is de commissie zich naar eigen zeggen terdege bewust geweest van de verdeling van verantwoordelijkheden met betrekking tot verdragen, zoals neergelegd in de Grondwet: de regering draagt de verantwoordelijkheid voor de sluiting van het verdrag en de inhoud ervan, terwijl de verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer betrekking heeft op de binding aan het verdrag. De Staatssecretaris antwoordde, dat hij juist met het oog op dit grondwettelijk kader voor zichzelf geen vrijheid zag aan de wens van de commissie tegemoet te komen.

Recent is het onderwerp weer ter sprake gekomen bij het Nadere akkoord van Schengen (Kamerstukken 19 326). Zie in het bijzonder de motie-Dijkstal inzake overleg vooraf over essentiële wijzigingen in het beleid (nr. 16), de brief van 17 november 1989, waarin de Staatssecretarissen van Buitenlandse Zaken en van Justitie zich bereid verklaarden verdragsteksten op vertrouwelijke basis over te leggen (nr. 22), het verslag van het besloten overleg (nr. 24) en het mondeling overleg met de Vaste Commissies voor EG-zaken en voor Justitie (nr. 26).

Het onderwerp is tenslotte ook aan de orde gekomen in het advies dat de Commissie Volkenrechtelijke Vraagstukken op 26 april 1990 heeft uitgebracht over het wetsvoorstel goedkeuring en bekendmaking verdragen. Deze commissie, die er allereerst op wees dat op informatie-

verschaffing in de fase vóór de totstandkoming van een verdrag de inlichtingenplicht ex artikel 68 Grondwet van toepassing is, was verdeeld over de vraag of daarnaast nog behoefte bestaat aan een wettelijke verplichting voor de regering tot informatievoorziening in de onderhandelingsfase. Het advies zal, tezamen met het regeringsstandpunt daarover, binnenkort aan de Tweede Kamer worden gezonden.

### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

Indien mede aan de hand van het advies van de Commissie Volkenrechtelijke Vraagstukken geconcludeerd wordt, dat de Grondwet het toelaat aan wensen zoals die van de Vaste Commissie voor Financiën in 1987 tegemoet te komen, **resteert slechts de vraag of er daarnaast nog behoefte bestaat aan een algemene wettelijke regeling over informatieverschaffing.** Met het oog op artikel 68 van de Grondwet kan gesteld worden, dat een verzoek uit de Kamers of uit een Kamercommissie om te worden ingelicht over de onderhandelingen met het oog op een verdrag, in beginsel niet anders wordt behandeld dan andere verzoeken uit de Kamers om inlichtingen in de fase van voorbereiding van beleid. Deze verzoeken zouden dan nog uitsluitend getoetst hoeven te worden aan het algemene criterium of het verstrekken van de gevraagde inlichtingen verenigbaar is met de belangen van de Staat.

Aangezien de constitutionele regeling voor het bindend worden van verdragen van land tot land verschilt, **rijst de vraag wat Nederland zou verhinderen bij de aanvang van onderhandelingen over een bepaald verdrag mee te delen, dat het in ons land gebruikelijk is het parlement de gelegenheid te geven te worden ingelicht en zonodig zijn wensen te uiten.**

## **HOOFDSTUK V. WERKWIJZE TWEDE KAMER**

### **a. Probleemanalyse**

De ontwikkeling van het parlementaire stelsel in ons land heeft geleid tot een situatie waarbij de controle op het regeringsbeleid zowel procesbewaking als eindbeoordeling inhoudt en dus in zoveel verschillende stadia en in zoveel verschillende vormen plaatsvindt, dat beleidsvorming en controle op het beleid elkaar geregeld (lijken te) overlappen. De Kamer en de individuele leden wekken op vele manieren ten minste de schijn van «medeplichtigheid» aan het beleid. Die sterke betrokkenheid kan voor de regeringsfracties ontstaan door het regeerakkoord, maar ontstaat bovendien door de formele en informele contacten van gespecialiseerde leden met ambtenaren en maatschappelijke organisaties. Zo bewindslieden er al niet bewust naar streven zich vooraf in te dekken voor wat betreft beleidsvoornemens, zullen zij toch ten minste niet weigeren desgevraagd die beleidsvoornemens te bespreken met individuele leden dan wel Kamercommissies.

Een tweede punt van zorg betreft de informatievoorziening. Deze wordt eerder als overmatig dan als te karig ervaren. In de overmaat hangt het in het beste geval van de intuïtie en de ervaring van een lid af wat hij kiest, in het slechtste geval van het toeval. Waarschijnlijk bestaat er hier een samenhang met de specialistische taakopvatting van veel leden, welke gepaard gaat met de angst op dat gespecialiseerd gebied nooit genoeg te weten. Een meer generalistische mentaliteit leidt vanzelf tot een groter zelfvertrouwen – sommigen zullen zeggen: tot een gezonde scepsis – in de volledigheid van de informatieverschaffing.

Het resultaat is, dat de controle pas goed functioneert wanneer zich incidenten voordoen. De Kamer, min of meer door alle fracties heen, onttrekt zich dan aan de «medeplichtigheid». De leden durven dan te vertrouwen op hun intuïtie en ervaring om die feiten te herkennen waaruit blijkt dat het beleid heeft gefaald. Na ommekomst van het incident hernemen medeplichtigheid en overinformatie echter hun verlammeende werking.

Ook als deze analyse te somber is – vooral in vergelijking met andere landen – blijft de wenselijkheid dat procedures getoetst worden, wil de parlementaire controle geloofwaardig zijn. De invoering van een nieuw instrument of het renoveren van een oud instrument, doen een heilzame spanning ontstaan. Dit geldt temeer als het te controleren beleid zich door technologische of maatschappelijke ontwikkelingen sterk vernieuwt.

## **b. Positie, werkwijze commissies**

### *A. Huidige stand van zaken*

Sinds 1953 kent de Tweede Kamer vaste commissies voor ieder departement. Sindsdien zijn de werkzaamheden steeds meer van de plenaire vergadering naar de commissies verschoven, waarvan de activiteiten per definitie een specialistisch en onvermijdelijk enigszins verkoerend karakter hebben. In 1963 vonden voor het eerst openbare vergaderingen van commissies plaats, zulks vooralsnog uitsluitend ter voorbereiding van de plenaire begrotingsbehandeling. Deze waren voor het Kamerlid de heer Bommer, dat in 1966 de leiding had bij de toenmalige herziening van het Reglement van Orde, al aanleiding tot de hartekreet, dat hij wel eens het gevoel had lid te zijn niet van een parlement, maar van de grootste gemeenteraad van Nederland, zozeer verloren de leden de noodzaak van zelfbeperking uit het oog. Niettemin werkte hij toen mee aan een uitbreiding van de mogelijkheid van openbare vergaderingen tot andere onderwerpen.

Sinds 1980 vinden bijna alle commissievergaderingen, waarin overleg met de regering wordt gevoerd, in het openbaar plaats. Sinds dat jaar bestaat ook het instituut van de UCV waarin moties en amendementen kunnen worden ingediend. Stemmen in UCV's is mogelijk, maar vindt in de praktijk nooit plaats.

Sinds 1986 heeft een minderheid binnen een commissie de mogelijkheid te vragen om de inschakeling van externe deskundigen. Sinds datzelfde jaar zijn alle commissies behalve van een griffier, ook voorzien van een gespecialiseerde stafmedewerker. Deze laatste twee voorzieningen waren voorgesteld door de bijzondere commissie onderzoek van de organisatie en werkwijze van de Kamer. Die voorstellen behelsden echter ook het begin van een tegenbeweging doordat zij de opheffing van een aantal ad-hoccommissies meebrachten, die in de praktijk steeds bleven voortbestaan. De commissie OOW leidde ten slotte tot de versterking van een «horizontale» commissie, die voor de rijksuitgaven en de instelling van een andere «horizontale» commissie, die voor EG-zaken. Afhankelijk van hun wijze van werken kunnen dergelijke «horizontale» commissies – als hoedanig ook de Vaste Commissie voor de Nationale ombudsman valt te noemen – de verkokering doorbreken.

1. Kamercommissies behoren aan te sluiten bij de departementale indeling (d.w.z. bij de ministeriële verantwoordelijkheid) dan wel horizontaal van betekenis te zijn voor alle departementen. **Dit betekent dat Kamercommissies die slechts een deel van het beleidsterrein van één ministerie, dan wel delen van beleidsterreinen van meer dan een ministerie betreffen, in aanmerking komen voor opheffing.** Voorzover het komt tot herindeling van ministeries, leidt dit automatisch tot herschikking van Kamercommissies.

2. De Voorzitter heeft de bevoegdheid UCV's te weigeren, maar maakt momenteel van die bevoegdheid slechts gebruik om binnen de beschikbare faciliteiten prioriteiten te stellen (bijvoorbeeld: eerst begrotingsdelen in UCV, dan pas nota's). **De Voorzitter kan deze bevoegdheid ook gebruiken om het houden van UCV's te weigeren op andere gronden, bij voorbeeld omdat naar zijn oordeel behandeling in een gewoon mondeling overleg, dan wel juist in de plenaire vergadering voor de hand ligt.**

**3. Het voorlezen van geprepareerde teksten in mondeling overleg wordt niet toegelaten, behoudens in het openbaar gemotiveerde uitzondering.**

**4. Commissievoorzitters** zijn overigens verantwoordelijk voor het bewaren van het karakter van «overleg» tijdens een mondeling overleg en **kunnen** terwille daarvan **tijdslimieten aan interventies stellen, zulks niet per fractie, maar per woordvoerder.**

5. Het gemiddeld hoge aantal leden van commissies (nu 23) draagt bij tot papierovervloed en tot overinformatie. **Het aantal leden kan voor de meeste commissies worden verminderd (tot 15 of 17) zonder dat dit de proportionele vertegenwoordiging ernstig hoeft te schaden.** Plv. leden worden immers voor alle vergaderingen uitgenodigd en niet-leden krijgen desgevraagd steeds gelegenheid aan beraadslagingen deel te nemen. De vermindering van het ledental kan achterwege blijven indien en voorzover overeenkomstig het eerste vraagpunt het aantal commissies zal worden verminderd.

**6. Commissiegriffiers dienen, zoals reeds in het OOW-rapport beoogd, bij de uitoefening van hun taken sterker te sturen en te ordenen.** Sturen kunnen zij door bij de inrichting van agenda's voor procedurevergaderingen zoveel mogelijk hamerstukken ter afdoening door de Voorzitter (met de griffier) voor te dragen en door bij de inrichting van agenda's voor mondeling overleg tijdslimieten aan te geven. Ordenen kunnen zij door, in overleg met de commissievoorzitter in verslagen alle vragen en opmerkingen die elkaar inhoudelijk herhalen dan wel naar de bekende weg vragen, niet op te nemen.

**7. Begrotingshoofdstukken kunnen slechts plenair worden behandeld. Althans ware per hoofdstuk – teneinde verbrokkeling te voorkomen – slechts één UCV toe te staan.**

### **c. Afspraken rond demissionaire periode**

#### *A. Huidige stand van zaken*

Bij de recente herziening van de Kieswet zijn de mogelijkheden tot verkorting van de periode verlopend tussen kabinetscrisis en verkiezingen aan de orde geweest. Hierbij is gebleken dat de politieke partijen verkorting van de termijn afwijzen, omdat die ten koste zou gaan van de kwaliteit van de procedure van kandidaatstelling. De wens om geen verkiezingen te laten plaatsvinden in vakantieperiodes of zeer dicht aansluitend bij andere periodieke verkiezingen leidt eveneens tot verlenging.

Een tweede probleem verbonden aan de demissionaire periode, is gelegen in de controverse over de vraag welke onderwerpen en activiteiten zodanig controversieel zijn, dat zij in de genoemde periode buiten beschouwing moeten blijven. De Tweede Kamer legde kort voor het zomerreces 1989 de bevoegdheid tot een zodanige controversieel-verklaring feitelijk in handen van één fractie, waardoor hiervan een minderheidsrecht werd gemaakt.

Een derde probleem is ontstaan sinds is afgestapt van de gewoonte om na een kabinetscrisis een interimkabinet te benoemen. In de opdracht aan zo'n kabinet werd vastgelegd en vervolgens in een debat met de Tweede Kamer besproken, welke bestuursdaden het mocht verrichten. Blijft een demissionair kabinet aan het bewind in de volle periode van de kabinetscrisis tot aan de formatie van een nieuw kabinet na de verkiezingen, dan behoort zo'n debat niet achterwege te blijven. De normale verhoudingen tussen kabinet en Kamer zijn dan immers niet aanwezig.

#### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

**1. Een nieuwe afweging ware te maken tussen enerzijds het belang van goede procedures van kandidaatstelling en van deelname door Nederlanders in het buitenland aan de verkiezingen en anderzijds het belang van het zo dicht mogelijk doen volgen van verkiezingen op het conflict dat tot de verkiezingen aanleiding geeft.** Hierbij kan een onderzoek naar de termijnen geldend in het buitenland nuttig zijn.

**2. Na een kabinetscrisis dient altijd een debat in de Tweede Kamer plaats te vinden over het beleid te voeren in de periode tot de afsluiting van de formatie van een nieuw kabinet,** ongeacht de vraag welk kabinet aan het bewind is, het oude, demissionaire, kabinet, dan wel een interimkabinet. Hierbij kan worden afgesproken dat het kabinet slechts bestuursdaden (benoemingen, verdragen) verricht na aankondiging bij de Tweede Kamer.

**3. Voorts kan de Tweede Kamer in haar Reglement van Orde bepalen, dat**

**a. het controversieel verklaren van bepaalde onderwerpen slechts kan plaatsvinden na een plenair debat waaraan de desbetreffende kabinetsleden hebben deelgenomen;**

**b. alle activiteiten ten aanzien van controversiële onderwerpen worden voortgezet tot op het moment van de stemmingen in de plenaire vergadering.**

## **d. Afspraken rond de regeringsverklaring**

### *A. Huidige stand van zaken*

Het afleggen van een regeringsverklaring behoort evenmin als de totstandkoming van een regeerakkoord tot de regels van het geschreven recht. De termijn die verloopt tussen regeerakkoord en regeringsverklaring pleegt te worden gebruikt voor constituerend beraad en eventuele daaruit voortvloeiende uitwerkingen van het regeerakkoord. Dit leidt tot onduidelijkheid. Een nieuw kabinet kan bovendien pas daden van bestuur of wetgeving verrichten op het moment dat het na het debat over de regeringsverklaring in de Tweede Kamer niet naar huis is gezonden. De normalisering in de verhouding tussen kabinet en Kamer dient zo snel mogelijk na de beëdiging te worden mogelijk gemaakt.

### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

**Het kabinet dient zich in de week ná die van de beëdiging, in de Tweede Kamer te presenteren.** Die presentatie kan uitsluitend bestaan uit de tekst van het regeerakkoord – indien aanwezig – en een verantwoording voor (informatie en) formatie. Dit accentueert de verantwoordelijkheid van het nieuwe kabinet voor het (eventuele) regeerakkoord. De doorrekening door de Minister van Financiën van het regeerakkoord dient dan niet te worden uitgesteld tot na de totstandkoming van het regeerakkoord, maar daarmee parallel te lopen.

## **e. Contact tussen parlement en ambtenaren**

### *A. Huidige stand van zaken*

Ingevolge de desbetreffende Aanwijzingen van de minister-president, geformuleerd in 1980 en gevolgd in het Reglement van Orde (art. 43, derde lid), worden ambtenaren in de Kamer slechts gehoord door tussenkomst en met instemming van de verantwoordelijke minister. Artikel 45, derde lid, Reglement van Orde geeft vervolgens wel de mogelijkheid in het openbaar mondeling overleg te voeren met een ambtenaar in plaats van met de minister. Hiervan is nimmer gebruik gemaakt – ondanks de aanbeveling van het OOW-rapport in die richting – evenmin als in de laatste 20 jaar van de mogelijkheid van art. 69 derde lid, Grondwet, voor ministers zich in vergaderingen van de Kamer te laten bijstaan door ambtenaren (anders dan via notities en overleg in de pauzes).

Als verklaring voor het dode letter blijven van dergelijke bepalingen kan de op zichzelf juiste wens gelden te voorkómen dat het overleg mét en het plenair het woord voeren dóór ambtenaren, de ministeriële verantwoordelijkheid ondermijnt. Dit kan slechts dan anders komen te liggen, indien en voorzover bij de instelling van zelfstandige bestuursorganen aparte regelingen worden getroffen. Een tweede verklaring is overigens gelegen in de, op zichzelf eveneens juiste, vaststelling dat onderwerpen door de een als technisch worden beoordeeld en door de ander als politiek.

### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

**Teneinde een culturomslag te bevorderen, zou een groot aantal Kamercommissies in dezelfde periode de mogelijkheid van mondeling overleg over technische, tevoren als zodanig door commissie en bewindspersoon erkende punten met een ambtenaar moeten aangrijpen.** Het taboe zal, aanvankelijk onder



enige druk, kunnen worden doorbroken. Dezelfde ingreep is niet nodig of zelfs onwenselijk voor wat betreft de plenaire vergadering, omdat die niet gebruikt moet worden voor technische uiteenzettingen.

**Bij het elders in deze nota opgenomen vraagpunt inzake de plaats van behartiging van overheidstaken, zal steeds de vraag aan de orde moeten komen op welke wijze de Kamer inlichtingen kan krijgen en op welke wijze verantwoording wordt afgelegd.**

## **f. Adviesorganen**

### *A. Huidige stand van zaken*

Een motie-Patijn (stuk 17 353, nr. 11) vroeg in 1984 om een rechtstreekse algemene relatie tussen de Staten-Generaal en externe adviesorganen. De regering toonde zich in antwoord daarop in een UCV op 19 maart 1984 niet bereid deze motie uit te voeren. Het onderwerp is opnieuw aan de orde gesteld in de discussies over het OOW-rapport en bij de behandeling van het begrotingshoofdstuk Algemene Zaken, waarbij de desbetreffende bewindsman liet blijken van een «positieve grondhouding». Tenslotte heeft de huidige Minister van Binnenlandse Zaken op 7 februari 1990 een brief aan de Tweede Kamer gezonden (TK 21 300 III, nr. 6), die de bestaande mogelijkheden inventariseert en de bezwaren herhaalt. Deze brief is door de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken aan de bijzondere commissie Vraagpunten doorgegeven.

De rol die adviesorganen spelen in de beleidsvorming geeft, ook los van de relatie met het parlement, aanleiding tot problemen. Waar de regering verplicht is advies in te winnen, is het tempo van totstandkoming van het beleid mede afhankelijk van het adviesorgaan. Enkele jaren geleden is mede om die reden een groot aantal adviesorganen van de regering opgeheven. Het op termijn stellen van deze organen bij hun advisering is – wellicht als teken van gebrek aan respect? – achterwege gebleven.

De regering benoemt in de regel geen Kamerleden in adviesorganen. Dit lijkt in overeenstemming met de dualistische verhouding tussen beide. Die gedragslijn geldt niet voor andere benoemende instanties. Grondwet (artikel 57) noch wet maken de vereniging van het Kamerlidmaatschap met het lidmaatschap van adviesorganen onmogelijk.

### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

**1. Een nieuwe operatie bestaansrecht en werkwijze adviesorganen dient te worden ingezet**, waarbij per orgaan de wenselijkheid van voortbestaan dan wel opheffing dan wel samenvoeging met een ander orgaan wordt bekeken, vervolgens de mogelijkheid en wenselijkheid van een directe relatie tot de Tweede Kamer en ten slotte de mogelijkheid en wenselijkheid van termijnstelling bij adviesaanvragen.

**2. Als kamerleden betrokken zijn bij organen die hetzij op grond van de wet hetzij feitelijk regering (en eventueel parlement) over bepaalde onderwerpen adviseren, dienen zij niet ook nog eens in de Kamer deel te nemen aan de beraadslagingen over dat onderwerp.**

## **g. Convenanten, bestuursakkoorden, etc.**

### *A. Huidige stand van zaken*

Het regeringsbeleid pleegt zich de laatste jaren steeds meer te manifesteren in de vorm van convenanten en bestuursakkoorden e.d.

Convenanten op het terrein van bijvoorbeeld milieu dienen vooral om delen van de samenleving langs de weg van vrijwilligheid mee te laten helpen doelstellingen van beleid te realiseren. Akkoorden met lagere publiekrechtelijke lichamen beogen eveneens langs de weg van vrijwilligheid afspraken vast te leggen over de hantering van overigens autonome bevoegdheden. Ten slotte kunnen – met verbreding van het onderwerp – ook tripartite afspraken, sociale beleidskaders, etc. in deze categorie worden geplaatst. In geen van deze gevallen is sprake van privaatrechtelijke overeenkomsten.

Convenanten, akkoorden etc. kunnen worden gezien als varianten van zelfregulering. Daar waar de samenleving zelf in staat en bereid is voorzieningen te treffen, kan overheidsingrijpen achterwege blijven. In die optiek is hier sprake van uitvoering of, als men wil, bestuur en hoeft controle door het parlement slechts achteraf te kunnen plaatsvinden. Toch ligt dit niet altijd even duidelijk. Als het gaat om besteding van begrotingsgeld voor een langere periode dan één jaar is de begrotingswetgever in zekere zin gebonden (zoals dat overigens ook bij privaatrechtelijke overeenkomsten het geval kan zijn).

Als convenanten of akkoorden een experimenteerfase creëren, voorafgaand aan eventuele wetgeving, dan wel wanneer zij echt in de plaats komen van wetgeving en bijvoorbeeld sancties bevatten – hoezeer soms ook vrijwillig en niet expliciet juridisch afdwingbaar – dan is het andere deel van de wetgever direct betrokken.

### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

**Het is gewenst een inventarisatie te maken van de onderscheiden varianten van convenanten en akkoorden, en vervolgens een aantal spelregels inzake parlementaire controle en medebetrokkenheid te formuleren. In de inventarisatie dient afzonderlijk aandacht te worden besteed aan de tripartite organen.**

## **HOOFDSTUK VI. EUROPESE ONTWIKKELINGEN**

### **a. Probleemanalyse**

Het formuleren van vraagpunten over de staatkundige vernieuwing kan zich heden ten dage niet beperken tot de zuiver nationale context. De Europese integratie werkt door in de beide door de bijzondere commissie onderzochte gebieden: de relatie kiezer– gekozene en de kwaliteit van het functioneren van de overheid. Akkerbouw, visserij, deelname in resp. steunverlening aan bedrijven door de overheid: het aantal voorbeelden waarin de relatie burger-overheid sterk onder invloed staat van de Europese Gemeenschap, kan naar believen worden uitgebreid. In het navolgende zal aandacht worden gegeven aan institutionele ontwikkelingen in Europa. Gegeven het mandaat van de bijzondere commissie Vraagpunten wordt niet getreden in een inhoudelijke analyse van het Europese integratieproces, van zijn doelstellingen en van zijn effecten. Het «waarom» van de Europese integratie staat hier m.a.w. niet ter discussie.

De overgrote meerderheid van de Commissie heeft zich overigens voorstander van de Europese integratie betoond, zij het niet altijd onvoorwaardelijk. Hiermee is dus erkend dat geen consensus bestaat over de Europese integratie en de ingrijpende gevolgen daarvan voor onze samenleving. Een – kleine – minderheid neemt principieel stelling tegen de fundamenteën waarop de integratie is gebouwd, met name tegen de bevoegdhedenoverdracht van het nationale aan het Europese niveau op tal van gebieden.

Nu de EG de weg naar verdere integratie via Economische Monetaire Unie (EMU) en Europese Politieke Unie (EPU) heeft betreden, weerklinken deze principiële bezwaren met hernieuwde kracht. Het spreekt vanzelf dat praktische voorzieningen zoals deze in de vraagpunten aan de orde komen, nimmer aan de genoemde principiële bezwaren tegemoet zouden kunnen komen.

De vraagpunten beogen dat ook niet. Dat erkend zijnde, hebben alle leden van de bijzondere commissie zich constructief gebogen over de vraag welke vraagpunten vanuit de Europese invalshoek bezien in dit rapport geformuleerd moeten worden.

De publieke opinie in ons land heeft de effecten van de communautaire samenwerking nagenoeg geheel op het positieve conto van de welvaartsvergroting geboekt en in veel mindere mate op dat van de kwaliteit van onze samenleving. Dat is ook zeer wel te begrijpen: het is bijvoorbeeld primair aan nationale inspanningen te danken geweest dat in de afgelopen decennia de verzorgingsstaat in Nederland zijn huidige, hoge graad van ontwikkeling heeft bereikt. Toch mag niet worden vergeten dat de positieve en negatieve kanten van welvaart en kwaliteit zeer nauw met elkaar verbonden zijn. Behoud en verdere verbetering van de kwaliteit van onze samenleving vergen gigantische middelen, die we ons hebben kunnen verwerven en in de toekomst zullen kunnen blijven verwerven dankzij de mede juist door de EG gegenereerde welvaart. Behoud en verdere verbetering van de kwaliteit vereisen ook een actieve milieupolitiek, in overeenstemming met de doelstelling van «sustainable growth» uit het Brundtland-rapport, waarvoor Nederland mede afhankelijk is van zijn partners in de EG en ook de mogelijkheden heeft juist binnen die EG. De EG is dus sterk doorgedrongen in het dagelijks leven van de burger. Soms treedt het besef daarvan naar buiten, vaker echter blijft de erkenning daarvan beperkt tot de rechtstreeks betrokkenen.

De Gemeenschap heeft in de eerste decennia van haar bestaan primair in het teken gestaan van economische integratie. Nu de Economische Monetaire Unie in het zicht komt nadert die economische integratie haar voltooiing. De Europese verdragen hebben evenwel nooit de politieke bedoeling gehad het integratieproces daartoe te beperken. De doelstellingen van het Verdrag van Rome vertolken politieke idealen («een steeds hechter verband tussen de Europese volkeren», «economische en sociale vooruitgang ... verzekeren en... de barrières die Europa verdelen te verwijderen», «waarborgen voor vrede en vrijheid ... versterken» etc.). Er is dan ook een verdragsbepaling (art. 235 EEG) die voorziet in nieuwe communautaire bevoegdheden die nodig kunnen blijken te zijn ter verwezenlijking van deze doelstellingen. In toenemende mate strekt de Gemeenschap nu haar vleugels uit tot in andere dan puur economische gebieden. Vrijmaking van het personenverkeer, vraagstukken van vreemdelingenbeleid, volksgezondheid, onderwijs, milieu, sociaal beleid, cultuurbeleid in de ruimste zin van het woord zijn daarvan voorbeelden. Men ziet op die manier hoe deze ruime doelstellingen van de Europese integratie in de praktijk hun beslag krijgen.

Bij deze stelselmatige overdracht van bevoegdheden van de lidstaten

aan de Gemeenschap zij aangetekend dat deze overdracht telkens weer en bewust door de lidstaten wordt verkozen. Met name art. 235 EEG voorziet immers in besluitvorming bij unanimitieit. Daarnaast mag niet uit het oog worden verloren, dat geen sprake is van bevoegdheden**afdracht** (aan derden), maar van **overdracht** (aan onszelf). De Gemeenschap verschaft ons aldus de mogelijkheid onze invloed op de beleidsontwikkeling in internationaal verband te laten gelden. Zonder Gemeenschap zou ons land die mogelijkheid niet of in veel mindere mate hebben! De bevoegdhedenoverdracht heeft geleidelijk plaats. Steeds is dan ook de vraag aan de orde of en zo ja tot hoever het op verschillende beleidsterreinen tot verdergaande overdracht van bevoegdheden zal (moeten) komen. Deze onduidelijke situatie draagt er niet toe bij het inzicht bij de burger te vergroten in de vraag hoe de Gemeenschap doorwerkt in zijn dagelijks bestaan.

Het streven naar decentralisatie, de overheid dichterbij de burger te brengen, wordt in ons land in brede lagen van de bevolking gesteund, als instrument om de invloed van de burger op de overheid te vergroten. Initiatieven tot territoriale en functionele decentralisatie zijn daarvan het gevolg. Verdere integratie op Europees niveau kan daarentegen tot meer centralisatie leiden. Centralisatie en integratie zijn evenwel geen synoniemen: met enige nadruk wordt daarom «kan» gebruikt. Het is praktisch mogelijk tot verdere integratie te komen met gebruikmaking van decentralisatie. Toen bijvoorbeeld, als onderdeel van het streven naar de Interne Markt, het beleid van de gedetailleerde harmonisatie van wetgevingen ten aanzien van technische handelsbelemmeringen<sup>1</sup> werd opgegeven ten gunste van een beleid van erkenning van nationale normen en standaarden, was in feite sprake van vervanging van een centralistische aanpak door een gedecentraliseerde methode. Welke wegen kunnen worden bewandeld om te bewerkstelligen dat wetgeving en bestuur gedecentraliseerd, dat wil zeggen op het dichtst bij de burger staande niveau worden gerealiseerd en alleen dan op het Europees niveau plaats hebben wanneer dat in nationaal verband niet langer doeltreffend kan geschieden?

Het vraagstuk van de relatie burger-overheid is in zijn verschijningsvormen zeer veelzijdig en klemmt te sterker in de Europese context waarin de afstand tussen beide nog veel groter is dan in nationaal verband. Er kan bijvoorbeeld worden gewezen op het hierna te behandelen sui-generiskarakter van de communautaire structuur die onder andere tot gevolg heeft dat de nationale ministers terzelfdertijd in de Raad optreden als orgaan van de Gemeenschap en als nationale belangbehartigers die verantwoording schuldig zijn aan hun nationale parlementen. Ook kan worden gewezen op de rechtstreekse werking van belangrijke onderdelen van de communautaire wetgeving in de nationale rechtsorde. Tegen die achtergrond is het verklaarbaar dat de afgelopen jaren steeds weer gepoogd is het democratisch gehalte van de Gemeenschap te verbeteren, met name door verbetering van de positie – zowel ten aanzien van bevoegdheden als ten aanzien van verkiezing – van het Europese Parlement. In weerwil van verbeteringen in zijn positie (directe verkiezingen, budgettaire bevoegdheden, samenwerkingsprocedure e.a.) is het parlement nog geenszins een volwaardige democratische medewetgever, budgettaire autoriteit en controleur. Het vraagstuk van het «democratisch tekort» is dus ook op dit punt nog onverminderd actueel. Het wordt nog verder aangescherpt doordat de nationale parlementen steeds meer hun greep op de Europese besluitvorming – en als gevolg daarvan op belangrijke delen van de nationale besluitvorming – verliezen. Opheffing van dat «tekort» alleen is echter niet meer voldoende. Een bevredigend antwoord op de hiervoor aangesneden vraag hoe de Europese integratie het

<sup>1</sup> Hoofdstuk 3 van het EEG-Verdrag schrijft voor dat «wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten welke rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt» nader tot elkaar moeten worden gebracht. De hier bedoelde bepalingen plegen te worden aangeduid met het begrip «technische handelsbelemmeringen».

streven naar decentralisatie kan bevorderen en steeds verdergaande centralisatie kan ontlopen is van toenemend belang.

De EG is een volkenrechtelijk unicum: het is noch een zuiver intergouvernamenteel samenwerkingsverband noch ook (het begin van) een staatkundige eenheid. Elementen van beide zijn in het communautaire besluitvormingsproces terug te vinden: communautaire instellingen – Commissie, Parlement, Raad, Hof van Justitie – bouwen een eigen communautaire rechtsorde op, die in de internationale verhoudingen en in het volkenrecht een eigen, inmiddels allerwegen erkende identiteit heeft. Anderzijds duidt met name de wijze van besluitvorming in de Raad en nog veel sterker het functioneren van de Europese Politieke Samenwerking op intergouvernamentele onderhandelingen.

Dit geheel eigen karakter van de Gemeenschap pleegt te worden aangeduid met het begrip «sui generis». Het reflecteert bij uitstek de noodzaak om de institutionele structuur te laten voldoen aan twee criteria, die zowel onderling als intrinsiek spanning kennen: a) harmonie tussen het communautaire belang en dat der lidstaten, en b) besluitvaardigheid en democratie. Verdere institutionele ontwikkelingen zullen het behoud van een dynamisch evenwicht tussen deze vier elementen moeten garanderen. Dat betekent overigens niet, dat hierbij geen principiële uitgangspunten aan de orde zijn. Het beleid van Nederland in de afgelopen decennia is gebaseerd geweest op het besef dat de garanties en de zekerheid maar vooral ook de democratische legitimatie van de communautaire rechtsorde niet in diezelfde mate door een intergouvernamentele structuur kunnen worden geboden. Om die reden heeft Nederland altijd een versterking van de communautaire rechtsorde nagestreefd. Deze visie is laatstelijk nog door een overgrote meerderheid uit de Kamer onderschreven tijdens de behandeling in de UCV van 2 juli jl. van de regeringsnota «Verder Bouwen aan Europa». De bijzondere commissie gaat bij de verdere vervulling van haar taak, de formulering van concrete vraagpunten, van het traditionele Nederlandse standpunt als feitelijk gegeven uit. Een wezenskenmerk van de communautaire rechtsorde is dan gelegen in het initiatiefrecht van de Europese Commissie (waaraan de positieve besluitvorming bij meerderheid van stemmen in de Raad zit vastgeklonken, terwijl die Raad slechts bij unanimité van het commissievoorstel kan afwijken<sup>1</sup>) en het Europese Parlement dat medewetgever moet worden in de volle betekenis van dat begrip.

De doorwerking van het voorgaande in een toekomstperspectief is een maatstaf voor de langere termijn waaraan institutionele veranderingen worden getoetst. In dat lange-termijnperspectief ontwikkelt de Europese Commissie zich tot executieve terwijl het Europese Parlement de taak van wetgever zal moeten vervullen. De Raad vormt uiteindelijk onderdeel van het Parlement – waarbij nog nader antwoord moet worden gegeven op de vraag op welke wijze de Raad alsdan moet zijn samengesteld. Haar concrete vraagpunten heeft de bijzondere commissie Vraagpunten geformuleerd met inachtneming ook van deze (lange-termijn) maatstaf.

## **b. Het subsidiariteitsbeginsel**

### *A. Huidige stand van zaken*

Nu de werkings sfeer van de communautaire integratie zich steeds verder verdiept, groeit de zorg over een integratiemodel dat te sterk centralistisch geïnspireerd zou kunnen zijn. Op dit moment bestaat een vergaande mate van overeenstemming tussen de lidstaten over de

<sup>1</sup> De artikelen 148 en 149 EEG beschrijven de besluitvormingsprocedures van de Raad. Art. 148, eerste lid, stelt vast dat absolute meerderheid de basisregel voor besluitvorming is; het tweede lid geeft de stemmenweging per lidstaat die geldt bij de berekening van de zgn. gekwalificeerde meerderheid (54 van 76 stemmen). De Raad kan slechts conform een voorstel van de commissie bij gekwalificeerde meerderheid besluiten omdat volgens art. 149, eerste lid, de Raad slechts bij unanimité van dat voorstel kan afwijken.

wenselijkheid van toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Binnen die brede overeenstemming gaan echter twee hoofdstromen schuil. De ene stroming ziet het subsidiariteitsbeginsel als middel om het integratieproces te vergemakkelijken en te bespoedigen: Integratie met behulp van decentralisatie. De andere stroming ziet in het subsidiariteitsbeginsel juist een middel om verdergaande integratie tegen te gaan door de positie van de lidstaten ten opzichte van de EG te versterken.

### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

Bij de vraag hoe het beginsel in te vlechten in de communautaire rechtsorde worden twee visies gehoord. Enerzijds is daar de gedachte van een concrete afbakening van taken tussen de Gemeenschap en de lidstaten per beleidsterrein. Aldus zou een grote mate van duidelijkheid worden geschapen; terzelfdertijd evenwel «bevriest» een afbakening per beleidsterrein de taakverdeling en bemoeilijkt aldus verdere integratie. Daardoor zou geen recht worden gedaan aan de eerder beschreven dynamiek in het integratieproces. Een andere uitwerking van het subsidiariteitsbeginsel wordt gezocht in een algemene voorziening, die met name mogelijk maakt dat het Hof van Justitie van de EG het subsidiariteitsbeginsel in zijn oordeelsvorming kan betrekken. Daarbij rijzen dan echter vragen zowel van principiële aard – hoe kan een vergaande politisering van de rechtspraak worden voorkomen – als van praktische aard – hoe kan overbelasting van het Hof en vertraging in de beleidsvorming worden voorkomen? Een alternatief voor deze tweede benadering zou zijn, in plaats van toetsing achteraf door de rechter, een voorziening voor prealabele toetsing in de wetgevingsprocedure in te bouwen, bij voorbeeld door een bindende advisering door een op te richten Constitutionele Raad.

Bij het zoeken naar oplossingen gaat het om het vinden van een politiek aanvaardbaar evenwicht tussen het belang van verdere integratie met behulp van decentralisatie en het veilig stellen van wezenlijke nationale belangen, telkenmale wanneer tot verdere overdracht van bevoegdheden moet worden besloten. Verdieping van de Europese integratie kan dan, met inachtneming van het criterium van doelmatigheid, uitbreiding van bevoegdheden betekenen. Voorts maakt die verdieping een beter evenwicht nodig tussen economie en andere beleidsterreinen, welk beter evenwicht dan weer zowel tot uitdrukking moet komen binnen de EG zelf als in de relatie tussen de EG en haar lidstaten. Toevoeging aan artikel 2 van het EG-verdrag van nieuwe communautaire doelstellingen, zoals de zorg voor de kwaliteit van de samenleving en de externe verantwoordelijkheid, verbetert dit evenwicht, omdat zulks de grondslag van het Verdrag uitbreidt. Het andere element van verbetering van het evenwicht zou gevonden kunnen worden in opnemings van het subsidiariteitsbeginsel in het Verdrag, gekoppeld aan artikel 235. Dit voorkomt dan onjuist weglekken van nationale bevoegdheden naar de Gemeenschap.

**Zou, nu zulke zwaarwegende bezwaren kleven aan een terreinafbakening per beleidsterrein en indien de garantie die in het unanimitetsvoorschrift van art. 235 EEG gelegen is niet voldoende wordt geacht, een oplossing kunnen worden gevonden in de formulering van een algemeen geldende rechtsnorm waarin wordt vastgelegd dat, alleen indien autonome (decentrale) besluitvorming naar het oordeel van de autonome autoriteit geen of onvoldoende effect heeft, besluitvorming op communautair niveau plaats moet vinden? Is een dergelijke rechtsnorm zodanig te formuleren dat het Hof van**

**Justitie niet wordt gebracht in een positie waarin langs juridische weg politieke conflicten tot een oplossing worden gebracht? Valt een prealabele toetsing door een Constitutionele Raad te prefereren boven toetsing achteraf door het Hof van Justitie? Moet, in geval wordt gekozen voor een toetsingsrecht door het Hof van Justitie, de rechtsingang worden beperkt tot de lidstaten en de communautaire instellingen of dient dit recht ook aan anderen te worden toegekend?**

### **c. Wetgeving en bestuur algemeen**

#### *A. Huidige stand van zaken*

De Gemeenschap kent een specifieke structuur, waarin geen duidelijke taakafbakening is gemaakt tussen wetgeving en bestuur.

Daarenboven begint in toenemende mate de vraag op te komen naar de verdeling van bestuurlijke taken tussen lidstaten en Europese Commissie. Deze situatie wordt door de burger in hoge mate als ondoorzichtig ervaren. De historische verklaring voor de situatie is te vinden in het sui-generiskarakter van de Gemeenschap. De vraag is evenwel of de bestuurstaken resp. -verantwoordelijkheden van de Gemeenschap, waarbij naast de op dit terrein primaire rol van de Commissie ook te denken valt aan de Europese Rekenkamer, duidelijker moeten worden gedefinieerd, onder andere teneinde de parlementaire controle daarop te verbeteren.

Praktische complicatie bij dit alles is verder dat het Europese Parlement, evenals overigens de nationale parlementen, voor de adequate uitoefening van zijn controlerende taak moet kunnen beschikken over statistische gegevens die op eenzelfde grondslag zijn verzameld. Het Bureau voor de Statistiek van de EG verricht zijn werkzaamheden echter op dit moment onder andere op basis van onvergelykbare nationale statistische informatie.

Onbevredigend, want versluierend wat betreft de bevoegdheden, sterk bureaucratisch, geheel achter gesloten deuren en dus moeilijk te controleren door Europese Parlement en nationale parlementen en niet te volgen door pers en publieke opinie, zijn de zgn. comitologie-procedures. Hierbij kan de Europese Commissie haar bevoegdheden slechts uitoefenen met medewerking van (ambtelijke) vertegenwoordigers van de lidstaten.

#### *B. Oplossingsrichtingen en vraagpunten*

De relatie tussen de Europese instellingen belast met bestuur of met de controle daarop, en de lidstaten dient te worden verduidelijkt. Daar waar bestuurstaken op het niveau van de lidstaten blijven c.q. daaraan worden gedelegeerd, dient de Commissie adequate mogelijkheden te hebben haar verdragstaak inzake de controle op de lidstaten, voorzover het de naleving van verdragsverplichtingen betreft, naar behoren te vervullen. **Welke institutionele gevolgen heeft dit? De Europese Rekenkamer verdient te worden versterkt.**

**De mogelijkheden zouden moeten worden onderzocht tot een verbeterde beleidsafstemming tussen het Bureau voor de Statistiek van de EG en nationale statistiek-autoriteiten.**

In die gevallen waarin bestuurstaken aan de Gemeenschap, met name aan de Commissie, worden toevertrouwd, dient een zodanig gebruik van

de zgn. comitologie-procedures te worden gemaakt, dat niet van een verkapte bevoegdheid sprake is, die in feite bij de lidstaten blijft berusten. Zowel het Europese Parlement als de nationale parlementen kunnen alleen dan hun controlerende taak naar behoren uitoefenen, indien duidelijkheid op dit punt wordt geschapen. **Welke institutionele gevolgen heeft dit standpunt?**

#### **d. De Raad van Ministers**

##### *A. Huidige stand van zaken*

Wanneer in het navolgende van «de Raad» wordt gesproken, wordt daarmee gelijkelijk op de Europese Raad, in diens communautaire capaciteit, gedoeld. In het dagelijks functioneren van de Raad van Ministers is, door het gebruik in de praktijk van de meerderheidsregel, het intergouvernementele element weliswaar aanzienlijk verzwakt, toch is de uiteindelijke beslissing veelal het gevolg van een volstrekt ondoorzichtig onderhandelingsproces.

De Raad beraadslaagt en beslist achter gesloten deuren, de publieke voorlichting over het gebeurde is onvoldoende en ook dan nog veelal slechts voor deskundigen begrijpelijk. De zeggenschap en sanctiebevoegdheid van het Europese Parlement ten opzichte van de Raad zijn niet groot en in ieder geval een stuk minder dan die ten aanzien van de Europese Commissie. Deze ondoorzichtige situatie draagt in niet onbelangrijke mate bij aan het gebrekkige beeld dat de burger zich van de EG kan vormen.

Ook de relatie tussen de Raad en de nationale overheid is niet ideaal. Dat als gevolg van het onderhandelingsproces ook wel beslissingen op Europees niveau worden genomen die niet volledig overeenkomen met de vooraf vastgestelde nationale posities in die onderhandelingen, is een welhaast onvermijdelijk gegeven. Zorgwekkender is evenwel dat de uitvoering die door de lidstaten – waarbij ook ons eigen land – aan communautaire wetgeving moet worden gegeven, lang niet altijd bij voorbaat verzekerd is. Het komt helaas voor dat Nederland meewerkt aan communautaire besluitvorming, doch vervolgens in gebreke blijft deze uit te voeren. Op zichzelf is de procedure van implementatie niet zwaar. De meeste richtlijnen kunnen immers via Algemene Maatregelen van Bestuur of lagere vormen van regelgeving worden verwerkt. De niettemin bestaande onwenselijke situatie kan zeer verschillende oorzaken hebben: soms ligt de verantwoordelijkheid bij communicatiestoornissen binnen ministeries, een ander maal draagt de regering als geheel verantwoordelijkheid voor de vertraging en tenslotte vertraagt soms het nationale parlementaire proces de besluitvorming, bij voorbeeld in de periode van een kabinetscrisis wanneer dossiers controversieel kunnen worden verklaard. Meer in het algemeen is in de «vertaalslag» van communautaire wetgeving in – per definitie niet naadloos aansluitende – nationale wetgeving, sprake van een veelheid van technische complicaties.

Wat de relatie van de Gemeenschap, met name de Raad, met het nationale parlement betreft heeft de Tweede Kamer zich op verschillende manieren in het verleden geuit. Volgens de motie-Berg c.s. uit 1967 (Kamerstuk 8556, nr. 8) dient de regering in de Raad geen definitieve besluiten te nemen over communautaire regelingen ten aanzien van de belastingdruk, dan nadat zij het Nederlandse parlement heeft geraadpleegd. Sinds in 1979 ter zake overleg werd gepleegd met de toenmalige Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken (Kamerstuk 15 807), is toezending van geannoteerde agenda's voorafgaand aan raadszittingen regel, zij het dat die stukken vaak slechts zeer kort voor de zitting worden ontvangen.



De regering heeft zich verder in 1989 naar aanleiding van een motie-Eisma (Kamerstuk 16 625, nr. 115) bereid verklaard tot het overleggen van een EG-toets bij regelgeving in Nederland. In andere landen bestaan verdergaande structuren. Zo ontvangen de EG-commissies van het Lagerhuis en het Hogerhuis in Londen rechtstreeks alle concept-richtlijnen en hebben zij de mogelijkheid zich daarover uit te spreken voordat de Britse regering deelneemt aan besluitvorming. De Deense regering kan geen enkel formeel besluit nemen in de Raad dan na het Deense parlement te hebben geraadpleegd. Intussen heeft ook de Tweede Kamer via een motie-Van der Vaart/Van Iersel (Kamerstuk 21 109 nr. 17) aan de regering gevraagd om overleg in de fase van totstandkoming van richtlijnen. De Kamer verzocht hiertoe de regering om haar «snel en beknopt te informeren over de inhoud en de betekenis van de door de Europese Commissie ingediende voorstellen voor richtlijnen» en verzocht de regering voorts «de door de Minister van Financiën in Kamerstuk 21 501-07, nr. 3 neergelegde werkwijze van halfjaarlijkse over- en vooruitzichten tot alle beleidsterreinen uit te breiden».

#### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

**De doorzichtigheid in de besluitvorming door de Raad zou aanzienlijk kunnen worden vergroot door het treffen van een praktische maatregel: het openbaar maken van zijn beraadslagingen.** Bij het oordeel dat men zich vormt over dit vraagpunt zal vermoedelijk sprake zijn van een afweging. Enerzijds valt te vrezen voor een verschuiving van de feitelijke onderhandelingen naar informeel overleg. Daar staat echter tegenover dat op deze manier een vergrote belangstelling van de media kan worden opgeroepen, hetgeen voor de informatie van de burgers onontbeerlijk is. Men kan zich de aanvullende vraag stellen of, in het verlengde daarvan, de relatie Raad-Europese Parlement al op korte termijn niet sterk van karakter zou kunnen veranderen.

**Dient, in het verlengde van de motie-Berg c.s. en bij voorbeeld naar analogie van het Britse systeem, het systeem van geannoteerde agenda's te worden uitgebouwd of vervangen, zodanig dat in openbaarheid tijdig de beslispunten ter tafel komen?** Zijn deze denkbeelden praktisch effectief te achten zonder dat de Kamer binnen de griffie, onder directe verantwoordelijkheid van een Kamercommissie, beschikt over gespecialiseerde assistentie op dit gebied?

**Dient de Tweede Kamer, conform het beschreven Deense systeem, een bevoegdheid tot voorafgaande instemming met besluitvorming in de Raad te verwerven?**

**Dient de Tweede Kamer in verdergaande mate dan nu het geval is door de regering geïnformeerd te worden gehouden over de nationale implementatie van communautaire wetgeving en moet de Kamer haar controlerende taak op dit gebied versterkt inhoud geven?**

**Is het wenselijk om de regering en/of de Tweede Kamer de bevoegdheid te geven interpretatieve vragen aan het Hof van Justitie inzake communautaire wetgeving te stellen ten tijde van de behandeling door het parlement van implementatiewetgeving? Is het mogelijk een dergelijke bevoegdheid tot het stellen van interpretatieve vragen zodanig te formuleren, dat het**

## **Hof daardoor niet wordt belemmerd in zijn rechtsprekende taak?**

**De informatieverschaffing ten aanzien van concept-richtlijnen moet geschieden zoals gezegd in de motie-Van der Vaart/Van Iersel.**

### **e. De Europese Commissie**

#### *A. Huidige stand van zaken*

In de visie van de regering, waarin het zwaartepunt in de communautaire rechtsorde steeds meer zal moeten verschuiven naar de Europese Commissie en het Europese Parlement, past het de positie van de Commissie verder te versterken. Wil de Commissie zich inderdaad tot een Europese Regering kunnen ontwikkelen, dan zal zij, meer dan nu het geval is, herkenbaar voor de burger moeten zijn als de met het executieve bestuur van de Gemeenschap belaste instantie. Haar rol in het wetgevingsproces moet verder worden versterkt door eliminatie van de gevallen waarin de Raad zonder voorstel van de Commissie kan besluiten. Het initiatiefrecht van de Europese Commissie is voor de voorzienbare toekomst haar voornaamste politieke instrument ten opzichte van de Raad. Dat recht dient daarom volstrekt gerespecteerd te worden. Gedachten om bijvoorbeeld aan het Europese Parlement dat recht toe te kennen verdienen in de huidige periode waarin van een voltooide Europese Unie nog geen sprake is, met zeer grote voorzichtigheid te worden benaderd. De positie van de Commissie zal beïnvloed worden door de eventuele openbaarmaking van de beraadslagingen van de Raad. Alsdan immers zal zij zich in het Europese Parlement hebben te verantwoorden over het door haar in die beraadslagingen gevoerde beleid (aanpassing van haar voorstellen of niet).

#### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

**Moet het ledental van de Commissie worden beperkt tot één commissaris per lidstaat?**

**Moet de Europese Commissie worden gevormd direct na de Europese verkiezingen?**

**Dient de Commissie, ter uitvoering van aan haar gedelegeerde bestuurs- en controletaken, te kunnen beschikken over eigen kantoren in de lidstaten?** Die vraag ligt in het verlengde van de eerder gemaakte analyse en illustreert de noodzaak van verduidelijking in de taakafbakening, en dus ook samenwerking, tussen Gemeenschap en lidstaten op dit gebied.

### **f. Het Europese Parlement**

#### *A. Huidige stand van zaken*

De wenselijkheid de bevoegdheden van het Europese Parlement te vergroten, is in Nederland door de jaren heen veelvuldig benadrukt. Een recente, breed gesteunde motie-Weisglas c.s. verzocht de regering om tijdens de voorbereidingen van de (Eerste) Intergouvernementele Conferentie initiatieven te nemen die gericht zijn op vergroting van de bevoegdheden van het Europese Parlement (stuk 21 416, nr. 2). Uitvoerig werd ook over het onderwerp gesproken bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van de Europese Akte van 1986 (Kamerstukken II 1985/86, 19 626). Daarbij werd geconstateerd dat de Akte ook op dit

punt veel minder ver ging dan het rapport-Spinelli (Ontwerp-verdrag tot oprichting van de Europese Unie uit 1984), aangezien het Europese Parlement geen werkelijke medewetgevende bevoegdheid kreeg, maar dit bezwaar werd niet overheersend geacht.

Inmiddels zijn de besluiten tot bijeenroeping van de zgn. IGC I en II gevallen. De positie van het Europese Parlement èn binnen de EMU èn binnen de EPU staat nu ter discussie. Het actuele belang daarvan wordt vergroot door de wetenschap dat op het moment dat de Interne Markt tot stand zal zijn gebracht, art. 149 (Samenwerkingsprocedure Raad – Europese Parlement) in belangrijke mate zijn werking verliest. Het vraagstuk van de (mede)wetgevende bevoegdheid van het Europese Parlement ligt dus in volle omvang op tafel.

Op het gebied van de externe betrekkingen van de Gemeenschap mist het Europese Parlement het instemmingsrecht ten aanzien van handelsverdragen (artikel 113 EG-Verdrag) dat het wel heeft ten aanzien van associatie-akkoorden (art. 238). Ten aanzien van de totstandkoming van communautair beleid zonder dat het Verdrag daarvoor bevoegdheden verschaft (art. 235) en ten aanzien van voortellen tot herziening van het Verdrag (art. 236), wordt het Europese Parlement wél geraadpleegd, maar heeft het geen instemmingsrecht.

Een knelpunt dat het goed functioneren van het Europese Parlement als eenheid in de weg staat, is gelegen in het feit dat elk land zijn eigen kiesstelsel heeft mogen ontwerpen voor de Europese verkiezingen, zulks onder bepaalde randvoorwaarden. Zeker in een langer termijn perspectief waarin een Europese Unie tot stand is gebracht, is moeilijk aanvaardbaar dat de parlementaire component niet via een universeel kiesstelsel wordt samengesteld, waarin ieder lid op basis van dezelfde legitimatie in het parlement zitting heeft.

Een fundamenteel knelpunt is gelegen in de zwakke band tussen leden van het Europese Parlement en de kiezers, onder meer tot uitdrukking komend in de lage opkomst. De grote afstand tussen kiezer en Europarlementariër heeft er tot heden toe bijgedragen dat zich geen traditie heeft kunnen ontwikkelen van directe verantwoording. De legitimatie langs de weg van multinationale fracties en van daarmee corresponderende politieke partijen behoeft substantiële versterking.

Ook de voorstellen met betrekking tot een Europees Burgerschap – aan de orde in de tweede Intergouvernementele Conferentie – kunnen de legitimatie van de Europese eenwording, het Europese Parlement daaronder begrepen, verbeteren. Verwezen zij terzake naar een passage in deze nota onder het hoofdje «Kiesrecht voor vreemdelingen».

<sup>1</sup> Art. 149, tweede lid, EEG geeft een inhoudelijke schets van deze samenwerkingsprocedure. Schematisch weergegeven ziet de besluitvorming er als volgt uit: voorstel commissie-advies EP – Raad besluit in eerste aanleg met gekwalificeerde meerderheid – EP kan dit besluit amenderen respectievelijk verwerpen. – In geval van verwerping door EP kan de Raad in tweede aanleg alleen met unanimiteit besluiten; in geval van amendementen bepaalt de commissie terzake haar standpunt – de Raad besluit conform het aldus bepaalde commissie-voorstel bij gekwalificeerde meerderheid, respectievelijk wijkt daarvan af bij unanimiteit.

## *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

**Het parlement dient uit te groeien tot een volwaardige wetgevingsautoriteit.**

**Vooruitlopend daarop moet de samenwerkingsprocedure<sup>1</sup> kunnen worden uitgebreid tot andere terreinen van communautaire besluitvorming dan de Interne Markt.**

**In het perspectief van een parlement als volwaardige begrotingsautoriteit, ware te denken aan verruiming van de begrotingsbevoegdheden door schrappen van beperkingen van art. 203 EG-Verdrag. Voorts ware te denken aan:**

**– nauwere betrokkenheid bij benoeming en ontslag Commissie, o.m. inhoudende een instemmingsrecht bij benoe-**

**mingen en het recht individuele Commissieleden heen te zenden;**

- **een beroepsrecht van het parlement voor het Hof, in lijn met recente jurisprudentie van het Hof in die richting;**
- **uitbreiding van de inlichtingenplicht ten opzichte van het parlement;**
- **regeling van de openbaarheid van documenten die onder EG-instellingen ressorteren;**
- **het invoeren van het vereiste van instemming van het parlement bij maatregelen ex art. 235 EEG-Verdrag;**
- **het geven van meer invloed op herzieningsvoorstellen (art. 236).**

**Het parlement zou het recht van enquête dienen te verwerven.**

Voor wat betreft het kiesrecht zou het Europese Parlement kunnen overwegen, naar aanleiding van de totstandkoming van een Europese

Politieke Unie, zich hernieuwd te buigen over de redactie van een ontwerp-uniforme kiesregeling (art. 138 lid 3 EEG). Daarbij zal uiteraard aandacht moeten worden geschonken aan de ervaringen die in de lidstaten zijn opgedaan met een veelheid van kiesstelsels (districtenstelsel, evenredige vertegenwoordiging en mengvormen). **Om de geworteldheid van de leden van het Europese Parlement in cultureel en sociaal bepaalde regio's te bevorderen, zou een gematigd districtenstelsel in aanmerking kunnen komen.**

Onder ogen moet worden gezien dat op langere termijn druk zal ontstaan om het nu geldende stelsel van gefixeerde aantallen zetels te vervangen door een systeem van one man one vote. Er is alsdan te meer behoefte de belangen van de lidstaten, ook binnen het parlement, op een andere wijze tot gelding te brengen. Indien de gedachte aan de Raad als Kamer van Lidstaten zou worden verwezenlijkt, zou die Kamer van Lidstaten aan de behoefte van nationale legitimatie tegemoet komen.

#### **g. Een eventuele Europese Senaat (Kamer van Lidstaten)**

##### *A. Huidige stand van zaken*

In het eerder geschetste toekomstperspectief is uiteengezet hoe op de lange termijn de Raad zich wellicht zou kunnen ontwikkelen tot onderdeel (Senaat/Kamer van Lidstaten) van het Europese Parlement. Zou een ontwikkeling in die richting plaatsvinden, dan is het nog een open vraag of de Raad alsdan nog zou moeten zijn samengesteld uit ministers uit de lidstaten. In beginsel is een ontwikkeling denkbaar naar het model van de Duitse Bondsraad (dat wil zeggen bewindslieden) maar ook naar het model van de Amerikaanse Senaat (dat wil zeggen rechtstreeks verkozen, maar wel een gelijk aantal vertegenwoordigers per lidstaat). Het ligt in de lijn der rede uit te spreken dat, binnen de specifieke context van de gemeenschap, de behartiging van het nationaal belang op gemeenschapsniveau beter is gediend met een raad die door bewindslieden is samengesteld (variant Bondsraad).

Hiernaast worden ook geluiden gehoord van hen die meer denken aan een vertegenwoordiging van nationale parlementen. Dat laatste is niet zo verwonderlijk, indien men bedenkt dat een dergelijke nationaalparlementaire presentie op Europees niveau zeer wel te rijmen valt met de gedachte het zwaartepunt in de communautaire besluitvorming bij de Raad te laten. In dit verband moet nu reeds het bestaan worden gesignaleerd van de tweejaarlijkse bijeenkomst van vertegenwoordigers van nationale parlementaire EG-commissies.

Ontwikkelingen naar een «Tweede Kamer», opgebouwd uit de nationale parlementen, leiden echter deels tot een doublure met het bestaande Europese Parlement, deels tot een ondermijning daarvan. Zolang een ontwikkeling naar one man one vote niet zal zijn gerealiseerd, zullen in beide Kamers van het parlement in dat geval de grotere lidstaten veruit in de meerderheid zijn.

Wordt dat effect binnen het huidige Europese Parlement nog verzwakt door het bestaan van multinationale fracties, dan is daarvan bij nationaal parlementaire delegaties uiteraard geen sprake. Er is ook sprake van ondermijning van het Europese Parlement omdat deze constructie tendenzen versterkt om het Europese Parlement zich niet te laten ontwikkelen tot (mede-) wetgever. Het democratisch tekort dreigt aldus te worden vergroot in plaats van verkleind.

#### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

### **De Raad van Ministers kan worden omgevormd tot een Europese «Kamer van Lidstaten».**

**Het Europese Parlement (in Verenigde Vergadering) zal dan uit twee Kamers bestaan. In het wetgevingsproces zouden beide Kamers dezelfde bevoegdheden moeten hebben** (mede-wetgever, amendementsrecht). **Een conflictenregeling is dan onontbeerlijk. De Kamer van Lidstaten zal daarbij in geval van conflict het laatste woord moeten krijgen.** Dit zal zowel een eis van politieke realiteit zijn als ook een tegenwicht tegen het zware gewicht van de centrale Europese Regering.

Denkbeelden als deze kunnen niet realistisch geacht worden reeds per 1 januari 1993 praktisch te worden. Het gaat hier veeleer om een toekomstvisie, waarin de communautaire rechtsorde tot voltooiing is gekomen: de definitieve Europese Unie.

Het diep ingrijpende karakter wordt bijvoorbeeld duidelijk wanneer men zich realiseert, dat de volledige, nu bestaande verdragsstructuur zou moeten worden gewijzigd, niet alleen het hoofdstuk dat het Parlement regelt, maar ook die ter zake van Raad en Commissie.

### **h. De verhouding Tweede Kamer – Europese Parlement**

#### *A. Huidige stand van zaken*

Tussen de Tweede Kamer en het Europese Parlement bestaat geen formele band. In 1976 is gediscussieerd over de vraag of aan de Nederlandse afgevaardigden in het Europese Parlement de hoedanigheid van bijzonder lid van de Tweede Kamer zou moeten worden verleend (Kamerstukken II 1976/77, 13 859, nrs. 2–4). Eenzelfde figuur was eerder voorgesteld in het, nadien ingetrokken, tweede initiatiefvoorstel Westerterp voor een Wet Europese verkiezingen (Kamerstukken II 1972/73, 12 307). Het bijzonder lidmaatschap zou inhouden dat de Europese parlementariërs wel amendementen, initiatiefvoorstellen en moties konden indienen, maar geen stemrecht hebben. Op deze wijze zouden de Nederlandse Europarlementariërs het noodzakelijk contact met de Nederlandse politiek behouden en zou anderzijds de Tweede Kamer er beter in slagen zaken in Europees perspectief te bezien.

Het voorstel werd afgewezen op grond van onder meer de volgende bezwaren:

- Een deel van het werk van de Tweede Kamer zou verricht worden

door personen die niet in die Kamer door de kiezers gekozen zijn.

- De hoge kiesdeler bij de Europese verkiezingen leidt tot een onevenredige versterking van vooral de grotere Kamerfracties.
- Het ontbreken van stemrecht leidt mogelijk tot een lage waardering van het bijzonder lidmaatschap; een slechts adviserend parlementslid is bovendien uit democratisch oogpunt een onwenselijk verschijnsel.
- Europarlementariërs zouden bij een bepaalde kwestie onder druk van hun Kamerfractie wellicht tot een nationalistische en te weinig Europese opstelling komen.

Over de kwestie van het bijzonder lidmaatschap is in dezelfde zin gesproken bij de grondwetsherziening (Kamerstukken II 1978/79, 14 222, in het bijzonder nrs. 6 en 7).

Bij het wetsontwerp tot goedkeuring van de Akte inzake de Europese verkiezingen werd op een desbetreffende vraag van de heer Van Mierlo geantwoord dat het Presidium van de Tweede Kamer te zijner tijd zou komen met voorstellen om in het Reglement van Orde bepalingen op te nemen over contact tussen de leden van de Kamer en de Nederlandse leden van het Europese Parlement (Handelingen II 1976/77, OCV 19, blz. 675). Aan de relatie tussen de Tweede Kamer en de Nederlandse leden van het Europese Parlement is gestalte gegeven door de periodieke gedachtenwisseling tussen beide categorieën parlementsliden, aanvankelijk ten minste twee maal per jaar, inmiddels veel minder vaak.

#### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

Gegeven de herhaalde afwijzing van het bijzonder lidmaatschap, resteren de volgende mogelijkheden, waarbij voor de goede orde zij aangetekend, dat zij slechts ten dele binnen de competentie van de Kamer zijn gelegen. Tevens zij op voorhand erkend dat geen van deze mogelijkheden het onderliggende vraagstuk van de democratische controle over Gemeenschapszaken op communautair en op nationaal niveau ten principale oplost.

**De eerste mogelijkheid is gelegen in een verdergaande Europese partijvorming.** Dan zouden uiteindelijk de procedures van vaststelling van verkiezingsprogramma's en aanwijzing van kandidaten op dezelfde wijze gebeuren voor de Europese als voor nationale verkiezingen en zouden de Europese partijen het gedrag van hun parlementsliden (Europees en nationaal) gelijkelijk volgen en zo nodig afstemmen bevorderen.

**Een tweede mogelijkheid is gelegen in een beperkte herinvoering van het dubbelmandaat.** Indien enkele leden van de Tweede Kamer tevens lid zouden zijn van het Europese Parlement, zou de wederzijdse afstemming sterk kunnen verbeteren. Het is aan de politieke partijen ter zake een nader standpunt te formuleren.

**Als derde mogelijkheid ware te denken aan omvorming van de bestaande commissie voor EG-zaken in een gemengde commissie van Tweede Kamer leden en leden van het Europese Parlement.** Dergelijke gemengde commissies bestaan in België en in de Bondsrepubliek Duitsland. De ervaringen zijn niet onverdeeld gunstig.

**Een vierde, beperkte, mogelijkheid is dat de Nederlandse leden van het Europese Parlement de gelegenheid krijgen bij elk onderwerp waarover een Tweede-Kamercommissie verslag uitbrengt een schriftelijke bijdrage te leveren, waarop de**

regering behoort te antwoorden zoals zij dat doet op de rest van het Verslag.

**Een vijfde mogelijkheid voor enig soelaas is gelegen in een systematische, verbeterde agendautwisseling tussen enerzijds Europese Parlement en anderzijds nationale parlementen, zoals de Tweede Kamer.**

**Als zesde mogelijkheid werd in de commissie genoemd dat de Tweede Kamer periodiek (bijvoorbeeld eens per maand) een debat organiseert, waarbij enerzijds leden van het Europees Parlement en van de Kamer en anderzijds leden van de Nederlandse Regering bepaalde actuele EG-ontwikkelingen bespreken.**

## **i. De grondrechten in de Europese Gemeenschap**

### *A. Huidige stand van zaken*

Met de uitbreiding van de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap op regelgevend en uitvoerend gebied en de toenemende betekenis daarvan voor de individuele burger, is de behoefte aan een effectieve waarborging van de grondrechten in de EG van groter belang geworden. Het Europees Hof van Justitie te Luxemburg heeft sinds 1969 voor een deel voorzien in deze lacune door jurisprudentie waarin de EG-regelgeving werd getoetst aan de constitutionele rechtsbeginselen die de Lidstaten gemeenschappelijk hebben. Het Hof heeft daarbij geput uit de nationale constituties en de internationale verdragen die door de Lidstaten zijn ondertekend. De verdragen die in het kader van de Raad van Europa zijn gesloten zoals de Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Europees Sociaal Handvest (ESH) zijn een belangrijke bron van inspiratie voor het Hof.

De Europese Commissie was in 1979 van oordeel dat de jurisprudentie van het Hof toch minder rechtszekerheid kon bieden dan in verdragen neergelegde grondrechten. Omdat opneming van klassieke en sociale grondrechten in het EG-verdrag niet haalbaar leek en er evenmin overeenstemming tussen de lidstaten bestond over de sociale grondrechten, stelde de Commissie als tussenstap voor dat de EG zich als zodanig zou aansluiten bij het EVRM, dat de klassieke grondrechten garandeert. Alle Lidstaten hebben het EVRM geratificeerd en het is niet uitgesloten dat EG-regelgeving indirect, als onderdeel van de nationale wetgeving, toch aan de orde komt in het kader van de rechtsbescherming die het EVRM biedt (individueel klachtrecht, Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, Europees Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg). Het gemotiveerde voorstel van de Commissie werd verworpen door een aantal lidstaten. Het is de vraag of een dergelijk veto opnieuw effect zou hebben na de aanvaarding van de Europese Akte van 1986.

Ten aanzien van de sociale grondrechten hebben alle lidstaten behalve het Verenigd Koninkrijk in december 1989 het Community Charter inzake de sociale grondrechten ondertekend. Het Community Charter vertoont inhoudelijk grote overeenkomsten met het Europees Sociaal Handvest. Dit ESH is niet geratificeerd door België, Portugal en Luxemburg, maar wel door de overige EG-lidstaten, incl. het Verenigd Koninkrijk. Het Charter kan evenwel niet gelden als een voor de EG bindend document en voorziet niet in een toezichtsmechanisme als het ESH.

Er is, anders dan bij het EVRM, niet voorzien in een individueel klacht-

recht of een rechterlijke instantie die uitspraken doet die de staten binden.

Zowel aansluiting van de EG als zodanig bij het EVRM als vooral toetreding tot het ESH kan organisatorische en budgettaire consequenties hebben.

### *B. Vraagpunten en oplossingsrichtingen*

**Het verdient aanbeveling dat de EG in het EG-Verdrag klassieke grondrechten opneemt of zich als zodanig aansluit bij het EVRM. Voor wat betreft de sociale grondrechten verdient het aanbeveling dat de EG zich aansluit bij het ESH. Organisatorische en eventueel budgettaire consequenties dienen tevens te worden bestudeerd.**

## **HOOFDSTUK VII. NADERE STUDIE EN UITWERKING PER VRAAGPUNT**

In de Inleiding zijn drie categorieën van vraagpunten onderscheiden. Die categorieën corresponderen met verschillende procedures voor verdere aanpak. De verschillende procedures hebben echter als gemeenschappelijk kenmerk dat de Tweede Kamer ze op gang kan brengen bij het debat over deze nota. De Kamer kan dan in de vorm van moties verzoeken richten tot de regering dan wel genoeg nemen met toezeggingen van de regering. Zij kan ook opdrachten geven aan het Presidium of zelf rechtstreeks besluiten tot de instelling van studiecmissies al of niet, geheel of gedeeltelijk, uit haar midden.

De bijzondere commissie Vraagpunten zal haar taak hebben volbracht met het debat over de nota. Dit neemt niet weg dat de commissie zich verantwoordelijk blijft voelen voor de verdere aanpak. Zij stelt voor haar te belasten met de nieuwe taak van de coördinatie daarvan en de rapportage daarover aan de Kamer. Voorts stelt zij voor haar op te dragen de nadere studie en uitvoering die binnen de Tweede Kamer kunnen geschieden, te verrichten dan wel te doen verrichten, met gebruikmaking zoveel mogelijk van bestaande organen, zoals de commissie Werkwijze. De commissie zou dan gaarne door de Kamer gemachtigd worden om zichzelf dan wel die andere organen te kunnen voorzien van de nodige specifieke ondersteuning.

De bijzondere commissie Vraagpunten wil nu aangeven welke vorm van nadere studie en uitwerking voor de in de nota aangegeven vraagpunten naar haar mening voor de hand ligt.

### *Hoofdstukken II en III: De overheid/Kiezer-gekozene*

In de eerste plaats noemt de nota enkele onderwerpen, zonder zelf een oplossingrichting aan te geven dan wel slechts oplossingsrichtingen voor de korte termijn, die de wenselijkheid van verder onderzoek niet uitsluiten. Het betreft hier de problematiek rond de kabinetsformatie, de ministeriële verantwoordelijkheid (inclusief de ministeriële verantwoordelijkheid in Europees perspectief), het kiesstelsel voor de Tweede Kamer, de legitimatie van de Eerste Kamer, referendum en verkiezing of benoeming van burgemeesters. Deze problemen zouden onder auspiciën van de bijzondere commissie moeten worden bestudeerd, waarbij externe deskundigen zullen moeten worden ingeschakeld. Met betrekking tot de taakopdracht en werkwijze kan de bijzondere commissie nadere voorstellen doen, nadat zij heeft kunnen kennisnemen van de reacties op



haar nota. Omdat «het leven intussen doorgaat» en in het bijzonder omdat burgemeestersvacatures zullen moeten worden vervuld, wil de commissie niet uitsluiten dat de regering de door haar hiervoor aangegeven oplossingsrichtingen uitwerkt en, na overleg met de Tweede Kamer toepast.

Het systematisch nagaan van de mogelijkheden tot territoriale en functionele decentralisatie ware aan te vatten onder auspiciën van de bijzondere commissie Vraagpunten, het een en ander in overleg met het kabinet.

De Kamer kan de regering verzoeken om, voorzover dat al niet gebeurt in het kader van de operatie grote efficiency, de mogelijkheden tot contractmanagement en zelfbeheer verder te verdiepen en uit te werken. De Kamer kan voorts de regering verzoeken over te gaan tot vorming van een civil service.

De Kamer kan de regering vragen om de maatregelen te nemen, respectievelijk de onderzoeken te doen instellen die voortvloeien uit de vraagpunten en oplossingsrichtingen geformuleerd onder het hoofd «coördinatieproblemen bij de centrale overheid», behoudens die betreffende de ministeriële verantwoordelijkheid.

De vraagpunten en oplossingsrichtingen onder het hoofd «kiesrecht vreemdelingen» waren aan de regering ter beantwoording, onderzoek en uitwerking voor te leggen.

#### *Hoofdstuk IV: Wetgeving*

De vraagpunten over de inhoudelijke kwaliteit van wetgeving (paragraaf b) zijn verschillend van aard, en vereisen een dienovereenkomstige aanpak. Ten aanzien van het onderzoek naar alternatieve handhavinginstrumenten, het meer betrekken van de «uitvoerders» bij de voorbereiding van wetgeving, het instellen van een speciale onderraad voor de wetgeving, het voorschrijven van een nota t.b.v. ministerraad over een voorgenomen wet, het onderzoek naar de positie van de Raad van State in het wetgevingsproces, en het onderzoek van het vraagstuk van de rechterlijke toetsing van wetten aan de Grondwet op al deze punten ware de regering via een motie uit te nodigen op korte termijn hierover te rapporteren.

Het tijdig indienen van amendementen en nota's van wijziging, het tegengaan van verkokering binnen het parlement, de controle van de initiële beslissing tot wetgeving over te gaan, kunnen worden geëndosseerd aan de commissie Werkwijze.

Het vraagpunt inzake de voorhangprocedure krijgt betekenis als richtlijn voor de bij de wetgeving betrokken partijen en wel in het bijzonder voor de minister die een wetsvoorstel verdedigt, en voor de Tweede Kamer.

De vraagpunten over de kwaliteit van het wetgevingsproces (paragraaf d) kunnen voor het merendeel ter nader onderzoek worden opgedragen aan de commissie Werkwijze. Het onderzoek naar de rol van adviesorganen en naar de mogelijkheden van termijnstelling voor de adviezen is voor het kabinet van belang. De Kamer kan de regering uitnodigen, tot afspraken met de Kamer te komen (t.a.v. de fase waarin adviezen worden gevraagd) en een overzicht te maken van te wijzigen wetgeving (t.a.v. de verplichting tot adviesaanvraag en de termijnstelling).

Over een algemene regeling van de openbaarheid bij de verdragsvoorbereiding, ware het standpunt van het kabinet te vernemen in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel goedkeuring en bekendmaking verdragen.

#### *Hoofdstuk V: Werkwijze van de Tweede Kamer*

De vraagpunten opgenomen in de paragrafen b (Positie en werkwijze van commissies) en e (Contact parlement – ambtenaren) kunnen ter nader onderzoek en eventuele uitwerking in de vorm van wijzigingen van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, worden toegezonden aan de commissie Werkwijze. Deze commissie kan zich zo nodig in verbinding stellen met de Minister-President en/of de Minister van Binnenlandse Zaken.

Aan de regering wordt gevraagd om de mogelijkheden tot verkorting van de termijn voor verkiezingen te bestuderen en hierover binnen een half jaar te rapporteren.

De vraagpunten betreffende de demissionaire periode, betreffende de regeringsverklaring, betreffende de adviesorganen en betreffende conventanten en bestuursakkoorden (paragrafen c, d, f en g) dienen direct te worden behandeld in een debat met de beide zojuist genoemde ministers. Dat debat kan leiden tot uitspraken van de Kamer die basis van gewoonterecht kunnen vormen.

#### *Hoofdstuk VI: Europese ontwikkelingen*

De vraagpunten kunnen door de Kamer worden meegegeven aan de delegatie uit haar midden naar het Congres eind november in Rome. Tevens kunnen zij aan de regering worden voorgelegd met het verzoek ze te verwerken in het onderhandelingsmandaat bij de tweede Intergouvernementele Conferentie.

## Het kiesstelsel in Duitsland

In juridische zin kan het kiesstelsel in Duitsland worden omschreven als een stelsel van evenredige vertegenwoordiging verbonden met persoonskeuze; het systeem bevat zowel keuze via een districtenstelsel als via een lijstenstelsel. De effecten van het districtenstelsel blijven echter, behoudens de «Ueberhangmandate» en de kiesdrempel (zie onder), vrijwel onzichtbaar door de wijze waarop de uiteindelijke zetelverdeling totstandkomt, zodat een systeem resteert dat praktisch neerkomt op ons stelsel van evenredige vertegenwoordiging.

In Duitsland was, voordat tot dit stelsel werd gekomen, ervaring opgedaan zowel met een rigide districtenstelsel (1871 tot de Eerste Wereldoorlog) als met een met het Nederlandse systeem vergelijkbaar stelsel van evenredige vertegenwoordiging (1920 tot het Derde Rijk). Van beide stelsels werd het feit dat in de praktijk veel stemmen verloren gingen door versnippering over partijen, als belangrijkste bezwaar ervaren.

In het huidige stelsel brengt iedere kiezer twee stemmen uit:

- de eerste stem strekt tot verkiezing van een districtsafgevaardigde. Hiertoe is Duitsland verdeeld in 328 districten (de helft van het reguliere aantal zetels in de Bondsdag). Gekozen wordt volgens het stelsel van relatieve meerderheid: degene die de meeste stemmen behaalt is gekozen;
- de tweede stem wordt uitgebracht overeenkomstig een lijstenstelsel, zonder voorkeurstem; per partij worden de stemmen over het gehele grondgebied van Duitsland opgeteld. De zetelverdeling vindt plaats naar evenredige vertegenwoordiging met restzetelverdeling volgens het systeem van de grootste gemiddelden.

Deze beide uitslagen worden als volgt op elkaar betrokken. Van het berekende aantal zetels dat een bepaalde partij heeft verworven volgens het lijstenstelsel (op grond van het totaal aantal te behalen zetels, zijnde 656) worden eerst de op districtsniveau door die partij verworven zetels afgetrokken. Dit heeft als resultaat een zetelverdeling over de partijen naar evenredigheid van de over het gehele kiesgebied behaalde stemmen, waarbij in elk geval de in de kiesdistricten gekozen kandidaten een zetel krijgen.

Heeft een partij in de districten meer zetels behaald dan haar op basis van de op de partij uitgebrachte tweede stemmen toekomen, dan mag zij de naar evenredigheidsmaatstaf te veel verkregen zetels houden (de zg. Ueberhangmandate). Daarmee kan de Bondsdag dus een (zij het niet sterk) wisselende omvang hebben.

Daarnaast kent de BRD nog een kiesdrempel. Duitsland is ingedeeld in twee kiesgebieden: het voormalige Oost en West-Duitsland. De kiesdrempel in het voormalige West-Duitsland bedraagt 5%. In het voormalige Oost-Duitsland bedraagt de kiesdrempel ook 5%. Partijen die niet ten minste 5% van het aantal stemmen in een van deze kiesgebieden verworven hebben, krijgen geen zetel toegewezen. Deze regel staat los van het bovengeschetste systeem en heeft ten doel versplintering tegen te gaan. In het voormalige Oost-Duitsland is het partijen toegestaan een lijstverbinding aan te gaan, teneinde de kiesdrempel van 5% te halen.