

# De bouwmarkt van het staatsrecht

## *Over ‘Tussenstand’ van de Staatscommissie parlementair stelsel*

Hoe toekomstbestendig is ons parlementaire stelsel? Met die vraag is de Staatscommissie parlementair stelsel op onderzoek gestuurd. Eind 2018 brengt de commissie haar advies uit, deze zomer verscheen alvast een tussenstand. Het advies kan nog alle kanten uit, zo blijkt.

**SOLKE MUNNEKE**

*Hoogleraar staatsrecht, Rijksuniversiteit Groningen*

In juni van dit jaar publiceerde de Staatscommissie parlementair stelsel (commissie-Remkes) een document met de duidelijke titel *Tussenstand*. Nadat zij in oktober 2017 een publicatie met een al even duidelijke naam – *Probleemverkenning* – het licht had doen zien, was het nu de beurt mogelijke oplossingen en oplossingsrichtingen te schetsen. De commissie legt zich nadrukkelijk nog niet vast; net als eerder *Probleemverkenning* is het document vooral bedoeld om discussie uit te lokken en de verdere gedachtevorming te bevorderen. Toch valt al wel een en ander op te merken over de richting die de commissie-Remkes opgaat. De staatscommissie moet uiterlijk 1 januari 2019 haar advies uitbrengen. Zet de commissie haar beleid van non-sense-titels voort, dan zal dat advies wel gewoon *Eindrapport* gaan heten. De commissie is in februari 2017 ingesteld om zich te buigen

over de toekomstbestendigheid van het parlementaire stelsel. Uit de *Probleemverkenning* bleek al dat zij dat begrip parlementair stelsel ruim opvat. Zij onderscheidt een viertal verschijningsvormen van het parlementaire stelsel.

In de eerste plaats het idee van representatie en indirecte democratie, en alles rondom het verkiezingsproces. In de tweede plaats de materiële afbakening van het werkdomein van het nationale parlement, en iets ruimer de nationale overheid; dit in relatie tot zowel Europa als decentrale overheden. In de derde plaats de verhouding tussen regering en parlement, waarbij het nadrukkelijk om veel meer gaat dan de werking van de vertrouwensregel – die in staatsrechtelijke zin de kern van het parlementaire stelsel vormt. (De vertrouwensregel houdt in dat een minister, staatssecretaris of het kabinet als geheel moet

aftreden als zij niet langer het vertrouwen genieten van het parlement.) Elementen van machtenscheiding en checks en balances, van monistische en dualistische verhoudingen, van de kabinetsformatie en de duiding van het parlement als arena voor de verhouding tussen coalitie en oppositie vallen hier allemaal onder. En ten slotte als vierde verschijningsvorm het tweekamerstelsel: het functioneren van beide kamers afzonderlijk, qua taken en bevoegdheden, en in hun onderlinge verhouding.

Alsof daarmee het speelveld nog niet ver genoeg is uitgebreid, benadrukt de commissie meerdere malen dat het haar bovendien niet alleen gaat om de werking van het parlementaire stelsel, maar eigenlijk om het functioneren van de parlementaire democratie als zodanig. Of dat, na de ruime definiëring van het parlementaire stelsel, nog daadwerkelijk een verruiming oplevert, valt te betwijfelen maar de boodschap is helder. Daarmee is de commissie er echter nog niet, want vervolgens plaatst zij het functioneren van die democratie of dat stelsel nadrukkelijk in het overkoepelende, grotere geheel van de democratische rechtsstaat.

### ***Tussenstand***

In *Tussenstand* zien we dat de onderzochte oplossingen ook langs die weg worden gecategoriseerd. De commissie ordent ze langs drie pijlers: oplossingen die het democratische element versterken, oplossingen die het rechtsstatelijke element versterken en oplossingen die betrekking hebben op de (institutionele) vormgeving van het parlement. Dat zijn uiteraard onderling wat onvergeloofbare en niet strikt van elkaar te scheiden grootheden maar het illustreert dat de commissie haar werkveld niet op voorhand heeft willen beperken.

In de probleemverkenning formuleerde de staatscommissie haar centrale vraag als volgt: 'In hoeverre is ons parlementaire stelsel in staat om in een veranderende maatschappelijke omgeving adequaat te blijven functi-

oneren om daarmee fundamentele democratische waarden tot uitdrukking te brengen?'<sup>1</sup> Zo geformuleerd dwong de vraagstelling de commissie min of meer zich over drie zaken in het bijzonder te buigen. Als eerste de vraag: welke fundamentele democratische waarden moeten ook vandaag de dag overeind gehouden worden? Als tweede de vraag: als gevolg van welke maatschappelijke ontwikkelingen is het stelsel onder druk komen te staan? En als derde: welke aanpassingen aan het parlementaire stelsel zijn mogelijk om de werking ervan te verbeteren?

Opvallend aan zowel *Probleemverkenning* als *Tussenstand* is dat de eerste twee vragen niet goed uit de verf komen. Zowel over de overeind te houden democratische waarden als over de maatschappelijke ontwikkelingen die de zaak onder spanning zetten, zijn beide documenten niet heel erg uitgewerkt, analytisch, systematisch of vernieuwend. In plaats van te komen tot een scherp toegespitste formulering van de hoofdvraag heeft de commissie in de probleemverkenning uiteindelijk zes thema's geïdentificeerd die de uitwerking van haar probleemverkenning zouden zijn. Deze thema's blijken echter vooral subgebieden van het staatsrecht te zijn waarop wijzigingen zich zouden kunnen voordoen, en geen aangescherpte deelvragen.

In de *Tussenstand* is de situatie op het eerste gezicht niet veel beter. De zes thema's blijken te zijn ingeruild voor de drie bovengenoemde pijlers die samen zo ongeveer het complete institutionele staatsrecht omvatten. Ze worden evenwel begeleid door een drietal vragen die je met enige goede wil wél als uitwerking van de hoofdvraag kunt lezen. De drie vragen waarvoor de Staatscommissie dan met name antwoorden zoekt, zijn:

- ▶ Hoe borgen we een goede representatie van alle Nederlanders?
- ▶ Hoe versterken we de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat?
- ▶ Hoe optimaliseren we de taakvervulling van het parlement?

Het zijn stuk voor stuk klassiekers; relevante vragen waarover in het staatsrecht soms al decennia wordt gesproken. We zien dat ook terug in de oplossingen die de revue passeren. Ook dat zijn in de meeste gevallen institutioneel vormgegeven voorstellen met een lange geschiedenis. Ze variëren van de gekozen formateur tot constitutionele toetsing, en van het bindend correctief referendum via het terugzendrecht voor de Eerste Kamer tot een wet op de politieke partijen en aanscherping van het partijverbod.<sup>2</sup> Er zijn ook wel wat spannender opties, zoals een wet op de decentralisaties of de bevordering van het digitaal burgerschap, maar het merendeel van de oplossingen oogt, laten we zeggen, zeer vertrouwd.

Wie *Tussenstand* leest zou het gevoel kunnen krijgen te zijn beland in een staatsrechtelijke bouwmarkt. In een drietal gangpaden of schappen worden, lichtjes geordend, staatsrechtelijke instrumenten en vernieuwingen aangeboden die zouden kunnen helpen bij de klus die geklaard moet worden. Het is duidelijk dat sommige producten al lang in de schappen liggen, maar de winkelier heeft zijn best gedaan het stof ervan af te blazen en ze te presenteren als het meest geschikte middel voor de klusser van nu. Volledig geslaagd is hij echter niet in zijn opzet. Drie zaken zijn niet helemaal gelukt.

### ***Gebrekkige probleemanalyse***

In de eerste plaats lijkt het erop dat de aangeboden producten helemaal niet zo goed aansluiten bij wat er nodig is voor de klussen van deze eeuw. De winkelier heeft niet zo'n helder beeld van de klussen die verricht moeten worden. Dat heeft te maken met de beperkte en op onderdelen ook gebrekkige probleemanalyse, die ik hierboven al even noemde. Neem de eerste van de drie vragen: hoe borgen we de representatie van alle Nederlanders? Voor de commissie lijkt dat vooral een vraag te zijn of (groepen) burgers zich wel voldoende gehoord voelen en of het stelsel van indirecte

democratie met zijn vierjaarlijkse verkiezingen nog wel voldoende legitimiteit aan het systeem verschaft. Dat leidt dan tot pleidooien voor een grotere invloed van individuele burgers bij de verkiezingen (vergroting van de persoonlijke en regionale component?) en een grotere invloed op de kabinetsformatie (gekozen formateur?) of op de uitkomst van de besluitvorming (bindend referendum?).

## **Wie *Tussenstand* leest zou het gevoel kunnen krijgen te zijn beland in een staatsrechtelijke bouwmarkt**

Het is echter zeer de vraag of dergelijke institutionele ingrepen daadwerkelijk bijdragen aan het oplossen van de ervaren problemen op dit punt, die voor een deel gaan over cultuur en maatschappelijke gevoelens. Daarnaast kan serieus de vraag worden gesteld of de commissie zich hier niet een beetje te veel heeft laten meeslepen door allerlei pleidooien voor meer directe burgerinvloed, die de laatste jaren nogal in zijn. Hoewel de representatieve democratie als uitgangspunt voor de commissie niet ter discussie staat, lezen we opvallend weinig over dat wat de kern van dit stelsel uitmaakt.

Onjuist lijkt de suggestie dat het kernmoment van het representatieve stelsel wordt gevormd door de verkiezingen. De vertegenwoordigende functie begint in conceptueel opzicht in zekere zin pas daarna, en het staatsrechtelijk stelsel is dáárop afgestemd. Het gaat erom dat individuele belangentegenstellingen worden overbrugd, dat oplossingen ook voor de lange termijn houdbaar zijn, en dus dat volksvertegenwoordigers de ruimte hebben om hun eigen vertaling te maken van datgene wat de achterban wil naar dat wat in het alge-

meen belang is, en dat zij dat vervolgens ook (kunnen) uitleggen en verantwoorden. Daarom beschikken zij bijvoorbeeld grondwettelijk over een vrij mandaat en kennen we een verbod van last, en daarom komt een Kamerzetel aan het individuele Kamerlid toe en niet aan zijn fractie. Hoe dat stelsel zich verhoudt tot hetgeen in de probleemanalyse wordt geconstateerd blijft onduidelijk, en daarmee is ook de mate van geschiktheid van allerlei nieuwe instrumenten op voorhand niet helder.

### **Weinig samenhang in oplossingen**

In de tweede plaats zijn vraagtekens te plaatsen bij de samenhang tussen de oplossingen die de commissie onderzoekt. De commissie onderkent dit probleem gelukkig zelf ook; het gaat veelal om dilemma's waarbij een zekere balans moet worden gevonden tussen 'tegengestelde' richtingen.

In zijn toespraak bij de presentatie van *Tussenstand* op 21 juni 2018 benoemde Remkes zelf een aantal van die dilemma's. Het vraagstuk van 'zetelroof' is er een voorbeeld van: moet de zetel toekomen aan de fractie/lijst of aan het individuele Kamerlid (zoals nu het geval is)? De keuze op dit punt bepaalt mede hoe tegen afsplitsingen wordt aangekeken. Andere, door Remkes genoemde voorbeelden zijn de mate van openheid in de kabinetsformatie en het referendum.

De dilemma's laten zien dat de werkelijke discussie zich niet zozeer afspeelt op het niveau van de instrumentkeuze, maar daarachter, en dat bepaald moet worden hoeveel gewicht wordt toegekend aan een bepaald uitgangspunt en dat vastgesteld moet worden waar de grenzen zouden moeten liggen. In *Tussenstand* wordt niet erg duidelijk op welke gronden de staatscommissie hier voor het *Eindrapport* keuzes gaat maken.

Dat het soms hinken op twee gedachten is, zien we bijvoorbeeld ook waar in *Tussenstand* de rollen van Eerste en Tweede Kamer worden besproken. Nadat in de eerste paragraaf van hoofdstuk 6 de bekende discussie is beschre-

ven over de gewenste rol van de Eerste Kamer (minder politiek, meer toetsen op wetgevingskwaliteit) en daarmee de Tweede Kamer dus het politieke primaat wordt toegedeeld, lezen we direct aan het begin van de tweede paragraaf dat de Tweede Kamer 'meer aandacht [zou] moeten besteden aan de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van wetgeving'.

### **Het is de vraag of de commissie zich niet te veel heeft laten meeslepen door allerlei pleidooien voor meer directe burgerinvloed**

De samenhang tussen de mogelijke instrumenten en oplossingen vraagt meer aandacht dan daaraan tot nu toe is geschonken. De commissie spreekt veel over 'balans'; versterking van de democratische pijler zou bijvoorbeeld gepaard moet gaan met een versterking van de 'rechtstatelijke pijler'. Waarom dat zo is – en wat het verband tussen beide is – is eigenlijk niet duidelijk. Bedoeld zal toch niet zijn dat datgene wat met de ene hand wordt gegeven, met de andere gelijk wordt teruggenomen?

Zo zijn er meer voorbeelden te geven. Hoe is de verhouding tussen de gekozen formateur en korte regeerakkoorden enerzijds, en de wens te komen tot meer langetermijnstabiliteit anderzijds? Hoe verhoudt zich de wens dat de Tweede Kamer meer gebruikmaakt van externe instituten en adviseurs tot de wens te komen tot een grotere mate van burgerinvloed op dat parlement?

### **Twijfel aan haalbaarheid**

Een derde probleem van *Tussenstand* heeft betrekking op de haalbaarheid van de

voorstellen. De Staatscommissie maakt zelf onderscheid tussen voorstellen die een grondwetswijziging vragen, voorstellen die een (eenvoudige) wetswijziging vragen en voorstellen die primair vragen om een cultuurverandering, buiten de wet om. De eerste categorie vraagt om een tweederde meerderheid in beide kamers der Staten-Generaal; die is tot op heden voor deze grote voorstellen nooit gehaald. De vraag is waarom dat nu anders zou zijn, met name als de politieke instituten aan macht zouden verliezen. De urgentie moet dan wel echt zijn aangetoond, en dat is nu niet het geval.

Ook de derde categorie, de cultuurverandering, stemt niet op voorhand hoopvol. Als gezegd zijn veel van de voorstellen van de commissie institutioneel van aard en gaat de meeste aandacht daarnaar uit. *Tussenstand* biedt nauwelijks aanknopingspunten hoe

die cultuurverandering bewerkstelligd zou moeten worden. Als er iets taai is, dan zijn het juist dit soort – mede door politieke overwegingen bepaalde – gedragsveranderingen. Blijft over de tweede categorie. Het is de vraag of deze ‘kleinere wijzigingen’ (al zijn sommige ingrijpend) op zichzelf interessant en effectief genoeg zijn om de toekomstbestendigheid van het parlementaire stelsel te bewaken en garanderen. Want daar was het de commissie toch om te doen.

*Tussenstand* is een discussiedocument, bedoeld om de voorstellen nader aan te scherpen en de gedachtevorming te bevorderen. Daar is, zo mag uit bovenstaande korte beschouwing blijken, ook wel reden toe. Het is nog een paar maanden wachten wat het eindrapport op dit punt gaat brengen. Vooralsnog lijkt de klus nog niet geklaard.

#### Noten

1 *Probleemverkenning* p. 5.

2 Ik bespreek hier niet de afzonderlijke voorstellen die de Staatscommissie overweegt.