



**Universiteit
Leiden**
The Netherlands

Kabinet-Balkenende en democratische vernieuwing

Napel, Hans-Martien ten

Citation

Napel, H. -M. ten. (2006). Kabinet-Balkenende en democratische vernieuwing, *VL(4)*, 149-153. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15113>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15113>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Conclusie

Het kabinet heeft op de vier belangrijkste uitdagingen die voorlagen weliswaar voortgang geboekt, maar desalniettemin belangrijke vraagstukken verontachtzaamd. De houdgreep waarin de coalitiepartijen elkaar op ideologisch gebied hebben genomen heeft bijgedragen tot inertie op de communitaristische agenda en tot rücksichtsloosheid bij de moder-

nisering van de verzorgingsstaat. Het kabinet toonde wel daadkracht, maar onvoldoende bezielend en samenbindend vermogen. De slag om het herstel van vertrouwen in de politiek is daarom nog niet gewonnen. Ook onder deze coalitie was te vaak sprake van onzuiver staatkundig opereren van kabinet en coalitiepartijen.

Opmerkelijke citaten...

"Het ideale verkiezingsprogramma van een serieuze partij zou uit niets anders moeten bestaan dan uit de conclusies en beleidsvoornemens die gebaseerd zijn op de in de voorafgaande periode gemaakte analyses van de belangrijkste politieke problemen... Helaas krijgt men de indruk dat politieke partijen het verkiezingsprogramma toch steeds meer opstellen als een mandje losse ideetjes."

PvdA criticus Bart Tromp, in *Socialisme & Democratie*, nr. 9/2006

Kabinet-Balkenende en democratische vernieuwing

H.-M.Th.D. ten Napel¹

1. Inleiding

Teneinde de erosie van de representatieve democratie tegen te gaan, zijn niet zozeer politieke structuurveranderingen geboden als wel een andere politieke cultuur. Dit advies bracht de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) eind september 2005 ongevraagd uit aan regering en parlement.² Tijdens een algemeen overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op 5 oktober 2005, gaf de toenmalige minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Pechtold, evenwel aan wel degelijk ook structurele wijzigingen in het constitutionele bestel gewenst te achten: De cultuur zal zich als gevolg daarvan aanpassen.³

In deze bijdrage wordt nagegaan welke structurele hervormingen van het staatsbestel het kabinet-Balkenende II zoal heeft nagestreefd, tot welke resultaten dit heeft geleid en wat hiervoor de verklaring is. Achtereenvolgens passeren in dit verband de rechtstreeks gekozen burgemeester, het kiesstelsel en de Nationale conventie de revue.

2. Rechtstreekse verkiezing burgemeester

Bij de kabinetsformatie van 2003 wist D66, in ruil voor concessies ten aanzien van het referendum, de direct gekozen burgemeester en een nieuw kiesstelsel in het Hoofdlijnenakkoord te krijgen.⁴ Wat de direct gekozen

burgemeester betreft, diende minister voor Bestuurlijke vernieuwing De Graaf, samen met zijn collega Remkes van Binnenlandse Zaken, op 9 november 2004 een voorstel tot wijziging van de Gemeente-wet alsmede een voorstel voor een Wet verkiezing burge-

¹ Mr. dr. H.-M.Th.D. ten Napel is werkzaam bij het Departement Publiekrecht, Afdeling Staats- en Bestuursrecht, van de Universiteit Leiden.

² *Over de staat van de democratie. Pleidooi voor een herkenbare en aanspreekbare politiek* (z.pl. z.j. [2005]).

³ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 184, nr. 3, p. 10.

⁴ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 637, nr. 19, p. 9-10.

meester bij de Tweede Kamer in.⁵ Zoals al duidelijk was geworden bij de behandeling van de Hoofdlijnennotitie direct gekozen burgemeester,⁶ was de Tweede Kamer hier bepaald niet onverdeeld gelukkig mee. Zo had de PvdA in oktober 2004 een ledenraadpleging gehouden onder 20.000 leden (32 procent), waaruit bleek dat 65 procent van hen een voorkeur had voor een indirect gekozen burgemeester. Op 14 januari 2005 diende het PvdA-Tweede-Kamerlid Boelhouwer mede als uitvloeisel hiervan een initiatiefwetsvoorstel in voor een door de gemeenteraad gekozen burgemeester.⁷ Intussen had de Tweede Kamer eveneens op 9 november 2004 in tweede lezing ingestemd met de deconstitutionalisering van de benoemingswijze van de burgemeester (en de commissaris van de Koning).⁸ Opvallend was dat bij deze gelegenheid vier leden van de PvdA-fractie, onder wie K.G. de Vries, tegen stemden. De Vries had als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kabinet-Kok II indertijd dit wetsvoorstel zelf bij de Tweede Kamer ingediend. Zij deden dit, volgens de stemverklaring van fractievoorzitter Bos, uit overwegingen van 'constitutionele zuiverheid'. Hiermee werd bedoeld op het feit dat het kabinet de direct gekozen burgemeester wilde invoeren, alvorens artikel 125, derde lid, Grondwet zou zijn geschrapt, dat bepaalt dat het voorzitterschap van de raad wordt uitgeoefend door de burgemeester (en dat van provinciale staten door de commissaris van de Koning). Hiervoor diende het kabinet pas op 31 januari 2005 een grondwetswijzigingsvoorstel in en dan uiteraard nog slechts in eerste lezing.⁹

Op 22 maart 2005 verwierp de Eerste Kamer vervolgens het voorstel tot deconstitutionalisering van de burgemeestersbenoeming. Slechts 42 leden stemden voor (bij 31 tegenstemmers), waardoor de vereiste tweederde meerderheid niet werd gehaald. Behalve de ChristenUnie, GroenLinks, SGP en SP, stemde ook de PvdA tegen. Deze fractie vond bij

monde van Van Thijn 'de onomkeerbaarheid van het proces' in de richting van een direct gekozen burgemeester, als gevolg waarvan de wetgever niet meer vrij zou zijn, onverteerbaar.¹⁰ Hoewel voor deze stellingname zeker het nodige te zeggen viel, kon zij niettemin in zoverre als oneigenlijk worden bestempeld, dat de PvdA op zichzelf geen bezwaar koesterde tegen deconstitutionalisering van de kroonbenoeming.

Na de Nacht van Wiegel in 1999, waarin de Eerste Kamer de invoering van het correctief referendum blokkeerde, had het kabinet-Kok II zijn ontslag aangeboden. Hierna werd de breuk gelijmd. In 2005 leidden de perikelen in de Eerste Kamer, ondanks het feit dat deze tevens vice-premier was, 'slechts' tot het aftreden van minister De Graaf op 22 maart. Vier dagen later bereikten de coalitiefracties in het zogeheten 'Paasakkoord' overeenstemming over voortzetting van de coalitie.¹¹

Hiermee was in principe de weg vrij voor de voordracht, op 30 maart 2005, van D66-partijvoorzitter en burgemeester van Wageningen Pechtold als nieuwe minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Minister van Economische Zaken Brinkhorst volgde De Graaf op als vice-premier. Op 2 april 2005 steunde ongeveer zeventig procent van de aanwezige leden van D66, tot opluchting van onder anderen Pechtold, voortzetting van deelname aan de coalitie op basis van het Paasakkoord.

Op 6 juli 2005 stuurde Pechtold een 'democratische vernieuwingsagenda' naar de Kamer.¹² Conform deze vernieuwingsagenda diende het kabinet op 30 december 2005 een wetsvoorstel in tot opname in de Grondwet van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Dit voorstel zal door het kabinet-Balkenende III niet verder behandeld worden. Op 6 juni 2006 heeft de Tweede Kamer nog wel met algemene stemmen het wetsvoorstel tot deconstitutionalisering van het voorzitterschap van de gemeen-

⁵ Wetsvoorstellen 29 864 respectievelijk 29865.

⁶ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 223, nr. 1.

⁷ Wetsvoorstel 29 958.

⁸ Wetsvoorstel 28 509.

⁹ Wetsvoorstel 29 978.

¹⁰ *Handelingen I* 2004/05, p. 927, 938.

¹¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 056, nr. 1.

¹² *Kamerstukken II* 2004/05, 30 184, nr. 1.

teraad en provinciale staten in eerste lezing aangenomen.¹³

3. Kiesstelsel

Wat het tweede onderwerp uit het Hoofdlijnenakkoord betreft, verzond minister De Graaf op 3 februari 2005 een wetsvoorstel tot invoering van een gemengd kiesstelsel naar de Tweede Kamer.¹⁴ Volgens dit wetsvoorstel zou de kiezer twee stemmen krijgen, één op een kandidaat van een landelijke lijst en één op een districtskandidaat. De evenredige vertegenwoordiging bleef gewaarborgd, doordat de zetels van de Tweede Kamer naar evenredigheid van de in het hele land op de lijsten van de aan de verkiezingen deelnemende partijen uitgebrachte stemmen zouden worden verdeeld. Vervolgens was het de bedoeling, dat 75 zetels zouden worden bezet door kandidaten die waren gekozen in een twintigtal districten, terwijl de andere helft moest worden bezet door op de landelijke lijsten voorkomende kandidaten. Het probleem met dit voorstel was dat er, zoals reeds was gebleken tijdens de debatten over de in het najaar van 2003 uitgebrachte hoofdlijnennotitie 'Naar een sterker parlement',¹⁶ weliswaar in de Tweede Kamer op zichzelf draagvlak bestond voor herziening van het kiesstelsel, maar zich geen meerderheid aftekende voor welke specifieke variant dan ook. Het eerdergenoemde Paasakkoord hield in dat het wetsvoorstel over het gemengde kiesstelsel werd ingetrokken.

Teneinde de patstelling in de Tweede Kamer te doorbreken, bevatte de vernieuwingsagenda van Pechtold het voornemen tot de instelling van een Burgerforum Kiesstelsel. Dit uit 142 via gewogen loting geselecteerde burgers bestaande forum, voor het lidmaatschap waarvan de animo onverwacht groot bleek,¹⁷ dient onder leiding van theologe en tv-presentator Jacobine Geel vóór 1 november 2006 te onderzoeken wat in zijn ogen het meest geschikte kiesstelsel voor de Tweede Kamer is.

Conform de werkwijze van de voormalige

Citizens'Assembly on Electoral Reform in het Canadese Brits-Columbia, hebben de leden van het Burgerforum zich na hun installatie op 24 maart 2006 eerst gedurende enkele scholingsbijeenkomsten verdiept in het fenomeen kiesstelsel. Vervolgens heeft het Burgerforum zich vanaf mei tijdens een twaalfal regiobijeenkomsten geïnformeerd over de opvattingen van (organisaties van) medeburgers over het kiesstelsel. Na de zomer van 2006 zullen de leden, tenslotte, in onderling debat moeten komen tot een antwoord op de hen voorgelegde vraag. Vooruitlopend hierop diende minister Pechtold op 21 december 2005 een voorstel tot wijziging van de Kieswet in, houdende verlaging van de voorkeurdrempel bij Tweede-Kamerverkiezingen van 25 naar 12,5% van de kiesdeler (dat wil zeggen circa 7.500 stemmen). Hiervoor bestond een relatief groot draagvlak.¹⁸ Dit ondanks de constatering van de Kiesraad dat de op het oog kleine aanpassing verstrekkende gevolgen kon krijgen, zoals een verdergaande personalisering van de politiek en een afname van de invloed van politieke partijen.¹⁹

4. De Nationale conventie

Op 22 december 2005 stelde de ministerraad op voorstel van minister Pechtold voorts een Nationale conventie in. Deze kreeg tot taak om voor 30 september 2006 'voorstellen te doen voor de inrichting van het nationaal politieke bestel die kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen tussen burger en politiek en mede ten grondslag kunnen liggen aan de constitutie voor de eenentwintigste eeuw'.²⁰ Op 2 februari 2006 ging de conventie van start onder voorzitterschap van R.J. Hoekstra, die in de periode 1967-1971 reeds adjunct-secretaris was geweest van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Staatscommissie-Cals/Donner) en van 1982-1984 adviserend lid van de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming (Staatscommissie-Biesheuvel). Naast Hoekstra telt de Conventie nog dertien andere leden, die

¹³ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 422.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2005/06, 29 978.

¹⁵ Wetsvoorstel 29 986.

¹⁶ *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 356, nr. 1.

¹⁷ *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 184, nr. 8.

¹⁸ Getuige het verslag d.d. 15 maart 2006: *Kamerstukken II* 2005/2006, 30 418, nr. 4.

¹⁹ Advies Kiesraad d.d. 21 september 2005, p. 2.

²⁰ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 184, nr. 4.

weer een groep van 34 adviseurs hebben aangesteld.

In haar concept-eindrapport van begin juli 2006 deed de conventie een reeks meer en minder verstrekkende voorstellen over respectievelijk versterking van de representatieve democratie, aanvullingen op de representatieve democratie, versterking van de maatschappelijke democratie, de positie van de Grondwet in de samenleving en de Europese Unie en het Nederlandse staatsbestel.²¹

Enkele in het oog springende voorstellen voor versterking van de representatieve democratie zijn: de beoogde leden van het nieuwe kabinet sluiten een regeerakkoord; toekenning algemene aanwijzingsbevoegdheid aan de minister-president; vermindering van het aantal vaste kamercommissies en introductie van een stelsel van tijdelijke themacommissies; ambtenaren kunnen desgevraagd Kamerleden informatie verstrekken en in een hoorzitting worden gehoord; Eerste Kamer krijgt een eenmalig terugzittingsrecht waarbij het eindoordeel blijft voorbehouden aan de Eerste Kamer; en verhoging van de subsidie aan politieke partijen.

Als aanvullingen op de representatieve democratie stelt de conventie in het – verrassend korte – hoofdstuk daarover voor: invoering van een actief (raadplegend), bindend, correctief wetgevingsreferendum; experimenteren met de invoering van burgerfora.

Ter versterking van de maatschappelijke democratie oppert de conventie onder meer de benoeming van een speciale staatssecretaris met ruime bevoegdheden om bureaucratie en regelzucht in te perken ten gunste van een actieve samenleving en kennismaking van jongeren met de actieve samenleving door verplichte werkstages omstreeks hun 17^e levensjaar.

Ter versterking van de positie van de Grondwet in de samenleving suggereert het concept-eindrapport, naast andere zaken: het toevoegen aan de Grondwet van een preambule en een hoofdstuk 'Algemene Bepalingen' waarin de belangrijkste constitutionele uitgangspunten zijn neergelegd;

instelling van een onafhankelijk panel van constitutionele deskundigen ter advisering van de Tweede Kamer; opening van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing door alle rechters van wetten aan de klassieke grondrechten in de Grondwet; instelling van een constitutioneel hof; en versoepeling van de grondwetsherzieningsprocedure.

Wat betreft de Europese Unie en het Nederlandse staatsbestel, tenslotte, stelt de Nationale conventie onder meer voor: doorbreking van het finaliteitstaboe; frequenter periodiek contact tussen Kamerleden en Europarlementariërs; omvorming van de bestaande kamercommissie Europese Zaken tot een schiftingscommissie met de bevoegdheid te beslissen welke commissievoorstellen in het parlement worden behandeld; en introductie van een behandelingsvoorbeld naar Brits voorbeeld.

Op het moment van verschijning van het concept-eindrapport van de conventie, waren de D66-bewindslieden reeds uit het kabinet gestapt.

5. Conclusie

Bovenstaande vormt geen uitputtend overzicht van de structurele hervormingen van het staatsbestel die het kabinet-Balkenende II heeft nagestreefd. Zo bood Pechtold op 2 november 2005 een notitie inhoudende een kabinetsstandpunt over referenda aan de Tweede Kamer aan, waarin het raadgevend en correctief bindend wetgevingsreferendum 'niet onvereenigbaar' werd genoemd met het vertegenwoordigende stelsel.²² Verder gaf het kabinet op 23 mei 2006 te kennen de agenderingsbevoegdheid van de minister-president te willen uitbreiden.²³

Ook zonder volledig te zijn, lijkt de conclusie echter gerechtvaardigd dat de oogst schraal is. Dit is in zoverre verrassend omdat het, gelet op het omvattende karakter van de in de concept-rapportage van de Nationale conventie vervatte voorstellen, een misverstand zou zijn te menen dat het hierbij slechts om hobbyisme van D66 gaat. Deze indruk wordt bevestigd door een belangwekkende studie die de Tilburgse rechtsgeleerde Sophie van Bijsterveld aan het begin

²¹ Concept-eindrapport Nationale conventie, www.nationaleconventie.nl.

²² *Kamerstukken II 2005/06*, 30 184, nr. 2, p. 14.

²³ *Kamerstukken II 2005/06*, 29 993, nr. 27.

van de periode-Balkenende publiceerde.²⁴ Volgens deze studie zijn noties als 'transparancy', 'accountability', 'sound institutional design', 'responsiveness' en 'dialogue' in hoog tempo bezig de meer traditionele beginselen van de democratische rechtsstaat te vervangen of in elk geval aan te vullen. Weliswaar vallen deze ontwikkelingen niet altijd even eenvoudig te vatten in politieke structuurveranderingen, zoals de ROB stelde. De vraag is echter of daaraan helemaal te ontkomen valt.

De schrale oogst lijkt niet zozeer te wijten aan de beide ministers voor Bestuurlijke vernieuwing, die een grote activiteit hebben ontplooid. Wel speelt de partij D66 een opvallende rol. Zo zag zij noch in het aftreden van minister De Graaf aanleiding de deelname aan het kabinet te beëindigen noch in de te verwachten rapportages van de Nationale conventie en het Burgerforum kiesstelsel aanleiding in het kabinet te blij-

ven. De andere coalitiepartijen vallen echter evenmin geheel vrij te pleiten. Ondanks opvallende standpuntveranderingen binnen VVD (Liberaal Manifest) en CDA (commissie-Deetman over de gekozen burgemeester) hebben deze partijen geen prioriteit gegeven aan het onderwerp. Tenslotte speelden zoals gezegd ook de oppositiepartijen – de PvdA voorop – soms een complicerende rol, onder meer ten aanzien van de gekozen burgemeester.

Aldus ontstaat niet alleen het beeld van een kabinet-Balkenende II dat op het gebied van de democratische vernieuwing niet aan de zelf gewekte verwachtingen heeft kunnen voldoen, maar – ernstiger – een algemeen Haagse onmacht om de Fortuyn-revolte van 2002 op institutioneel gebied te vertalen. Dit valt, ook wanneer erkend wordt dat de revolte niet alleen en wellicht zelfs niet in eerste instantie hierom ging, te betreuren.

²⁴ Sophie van Bijsterveld, *The empty throne. Democracy and the rule of law in transition* (Utrecht: Lemma Publishers, 2002).

Opmerkelijke citaten...

"Ontploffing van het staatsbestel, de gekozen minister-president en al die andere oude D66-thema's zijn gedateerd. Na de jaren zestig hebben weinigen in D66 ooit nog warm gelopen voor die staatsrechtelijke vernieuwing. Behalve Hans van Mierlo dan. Het is altijd zijn stokpaardje geweest. Ikzelf heb er zelden aandacht aan besteed. Het onderwerp was tien jaar geleden al grotendeels achterhaald [...]"

Als Van Mierlo een betoog houdt, kan volgens mij driekwart van Nederland hem moeilijk volgen. Maar men realiseert zich dat niet omdat het zo mooi klinkt allemaal. Of men begrijpt het niet, maar zwijgt erover, bevreesd als men is om in eigen kring voor dom te worden versleten [...]"

Ik denk nog steeds met plezier terug aan de tijd dat ik politiek leider was van D66. Wat ik me wel eens afvraag is of de partij ook met plezier aan mij terugdenkt. Ik krijg de indruk dat ik niet meer besta voor D66. Er wordt zelden naar mij verwezen of een uitspraak van mij aangehaald. En ik heb toch heel wat spreekbeurten gehouden in al die jaren [...]"

Als ik erbij stilsta, dan constateer ik dat D66 de herinnering aan mij heeft uitgewist, heeft verdrongen. Daarmee heeft D66 tien jaar van haar bestaan, noem het voor mijn part de periode-Terlouw, uit de geschiedenisboekjes geschraapt."

Uit: het hartezeer van Jan Terlouw, HP/De Tijd, 16 september 1991