

Vergaderjaar 2007–2008

31 440

Het staatsbestel

Nr. 2

BRIEF VAN MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN EN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2008

In de vergadering van uw Kamer op 10 april jl. heeft het lid de heer Duyvendak ons namens zijn collega Halsema verzocht om een uitgebreide brief over het jaarverslag van de Raad van State over 2007, dat de dag daarvoor was verschenen, aan de Kamer te doen toekomen, zodat de Kamer zorgvuldig erover kan debatteren.

Enkele leden sloten zich bij dit verzoek aan. Enkele andere leden pleitten eerst voor behandeling in uw vaste commissies voor BZK en Justitie U heeft gevraagd te willen berichten of het kabinet aan het verlangen van de heer Duyvendak kan voldoen.

Met deze brief voldoen wij gaarne aan dit verzoek. In antwoord op de in voornoemde vergadering door de heer Pechtold gestelde vraag over de plannen van de Nationale Conventie, zij verwezen naar het u eerder toegezonden kabinetsstandpunt (Kamerstukken II 2007/08, 30 184, nr. 14).

In de vergadering van uw Kamer van 15 april jongstleden heeft het lid de heer Pechtold een vraag toegevoegd over mijn opmerkingen tijdens mijn reguliere persconferentie van 11 april jongstleden dat «je soms ziet dat zaken die misschien te maken hebben met de directe actualiteit erg in het nieuws staan, terwijl meer fundamentele ontwikkelingen niet aan de orde komen of in ieder geval niet in het nieuws komen» en heeft hij aangegeven daarom een uiteenzetting van de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid te willen. Door het lid Duyvendak is toen gewezen op de reeds op 10 april jongstleden gevraagde brief. Voor zover de vragen van het lid Pechtold hier mede betrekking op hebben, worden deze met de onderhavige brief behandeld. Voor de overige door hem genoemde onderwerpen, kunnen wij verwijzen naar de algemene brief die ten behoeve van de verantwoordingsdag (derde woensdag in mei) verschijnt.

Het lid de heer Duyvendak heeft zijn op 10 april jongstleden geuite verzoek toegespitst op de algemene beschouwing van de Vicepresident

van de Raad van State, de heer Tjeenk Willink over de vermeende afbrokkeling van de legitimiteit van ons staatsbestel. Daar zullen wij in de brief nader op ingaan. Wij volgen daarbij de indeling in de door de heer Tjeenk Willink genoemde oorzaken:

1. Constitutionele waarden van de Nederlandse staat.
2. Het politieke debat over grote maatschappelijke vraagstukken.
3. De centrale plaats van de wet bij de ontwikkeling van de rechtsstaat.
4. Democratie is meer dan democratie via staatsinstellingen.

Voordat wij hiertoe overgaan, maken wij graag twee inleidende opmerkingen.

In de eerste plaats wil het kabinet u ervan verzekeren dat wij met grote belangstelling de analyses van de Vicepresident van de Raad van State volgen. Het is goed om daarbij acht te slaan op de verschillen in posities en verantwoordelijkheden. Een kabinet is verantwoordelijk voor de uitvoering van een coalitieakkoord en een beleidsprogramma voor een kabinetsperiode van vier jaar. De Vicepresident van de Raad van State is in de gelegenheid om beschouwingen te maken die een langere tijdhorizon hebben en ontwikkelingen te duiden die meer kabinetten c.q. kabinetsperiodes beslaan. Het is ook goed dat zulks gebeurt.

De algemene beschouwing in het jaarverslag 2007 van de Raad van State is dan ook te plaatsen in de reeks van beschouwingen in de jaarverslagen van de voorgaande jaren. Zo heeft hij bij gelegenheid van het jaarverslag 2006 aandacht gevraagd voor samenhang en kwaliteit van het openbaar bestuur, bij gelegenheid van het jaarverslag 2005 voor de maatschappelijke prestaties van de overheid in het licht van de trias politica, en bij gelegenheid van het jaarverslag 2004 voor Nederland en Europa. Zowel de beschouwing van de heer Tjeenk Willink als de kabinetsreactie ware derhalve te plaatsen in deze bredere context. Zoals hij zelf zegt: «De Algemene beschouwingen in de jaarverslagen vormen een min of meer doorlopend verslag van een voortgezette zoektocht die in 1980 begon. Hoe functioneert het openbaar bestuur in de democratische rechtsstaat, welke problemen doen zich voor, hoe kunnen die problemen worden weggenomen, wat staat de oplossingen in de weg?» Juist omdat het er niet om gaat het debat tot één of enkele instituties te verengen, is het nuttig het functioneren van het openbaar bestuur in algemene zin voortdurend te beschouwen.

In de tweede plaats richt de heer Tjeenk Willink zich met zijn beschouwingen uit de afgelopen jaren niet alleen tot het kabinet. Zijn beschouwingen richten zich nadrukkelijk ook tot het parlement. Het kabinet ziet daarom gaarne in het door uw leden mevrouw Halsema en mevrouw Hamer bij de regeling van werkzaamheden van 22 april jongstleden gevraagde Kamerdebat eveneens de visie van de leden van uw Kamer tegemoet. Enerzijds ontslaat dit het zittend kabinet niet van de plicht zelf een bijdrage te leveren aan het debat, zoals met deze brief wordt geadstrueerd. Anderzijds realiseren wij ons als kabinet niet alleen, ook niet met deze brief, een ultiem antwoord op alle uitdagingen en vragen te kunnen geven.

1. Constitutionele waarden van de Nederlandse staat

De heer Tjeenk Willink vat dit onderdeel van zijn analyse als volgt samen: «In het streven naar doelmatigheid en doeltreffendheid in het openbaar bestuur is de aandacht voor en het debat over de constitutionele waarden van de Nederlandse staat en de staatkundige spelregels die daarbij horen, op de achtergrond geraakt. Niet doelmatigheid en doeltreffendheid, maar rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, democratische legitimiteit en publieke verantwoording zijn de onderscheidende criteria voor de kwaliteit van het openbaar bestuur in de democratische rechtsstaat. De kennis van en het

begrip voor de beginselen waarop de democratische rechtsstaat rusten, zijn de laatste decennia bij volksvertegenwoordigers, bewindslieden, ambtenaren en journalisten afgenomen».

Het is wellicht goed om uitdrukkelijk voorop te stellen dat een kwantitatief en bedrijfsmatig perspectief op het openbaar bestuur in het algemeen en op de rijksdienst in het bijzonder voor het kabinet zeker niet het enige leidende beginsel is. De heer Tjeenk Willink merkt in dit verband op dat de «oplossingen voor de door hem gesignaleerde problemen in ieder geval niet liggen in de vervolmaking van de ambtelijke organisatie als bedrijf waarvan het programma Vernieuwing Rijksdienst een uiting is». Dit is door het kabinet niet beweerd. Heel bewust is juist bij het Programma Vernieuwing Rijksdienst gekozen voor een gerichte benadering die zowel verkleining maar ook verbetering van vooral de ambtelijke organisatie beoogt. Tegengaan van verkoking in het beleidsproces is ook onderdeel van het programma, alsmede streven naar minder lastendruk en verhoging van de wetgevingskwaliteit. Wij wijzen er bovendien op dat het streven naar vernieuwing van de rijksdienst stoelt op breed draagvlak bij de politieke partijen blijkens hun verkiezingsprogramma's ten behoeve van de laatst gehouden Kamerverkiezingen. Het gaat het kabinet in het programma Vernieuwing Rijksdienst om een anders en beter functioneren daarvan met als doel de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren en meer ruimte te creëren voor de samenleving. Met minder «beleidsdrukte», onder meer door een beperking van de «tussenlaag» van kennis- en adviesinstituten en -organen, wordt beoogd om «de werkers in de eerste lijn» in zorg, onderwijs, veiligheid, openbaar vervoer, bij gemeenten, etcetera meer ruimte voor hun eigen professionele handelen te geven. In het Beleidsprogramma is dat verder uitgewerkt in de pijler «Overheid en dienstbare publieke sector». Het kabinet zal bij monde van de minister van BZK eind mei aan uw Kamer een voortgangsrapportage Vernieuwing Rijksdienst doen toekomen.

Het kabinet verschilt derhalve niet van mening met de heer Tjeenk Willink dat de vraag moet worden gesteld waarom door parlement en regering eensgezind vastgesteld beleid, in zijn resultaten regelmatig door de uitvoerders in sectoren als problematisch wordt ervaren. Er is als het ware een lacune in de vertaling van problemen op individueel niveau naar het macroniveau van beleidsmaatregelen. Het kabinet ziet zijn opmerkingen daarom als aansporing – als «spiegel» – om ervoor te zorgen dat «middel» (een efficiëntere rijksdienst) en «doel» (betere dienstverlening, meer ruimte voor de samenleving) niet verward worden, en om een bredere discussie te voeren over de betekenis van maatschappelijk middenveld, markt en overheid in onderlinge samenhang; en om te proberen de genoemde lacune te overbruggen, bijvoorbeeld door middel van verlaging van de regeldruk, door meer ruimte te geven aan de professionals in de uitvoering, door het beleid niet vanuit traditionele departementale scheidslijnen te benaderen maar vorm te geven in probleemgerichte programma's als jeugd en gezin en wonen, wijken en integratie.

De heer Tjeenk Willink maakt vervolgens – zeer terecht naar de mening van het kabinet – een koppeling tussen kwaliteit van het openbaar bestuur en de constitutionele waarden en (ongeschreven) normen.

Het kabinet onderschrijft het belang van de constitutionele waarden van de Nederlandse staat en van de staatkundige spelregels die daarbij horen. De commissie «Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat» is gevraagd met voorstellen te komen om meer bekendheid te geven aan de kernwaarden van de rechtsstaat en zo het vertrouwen in de rechtsstaat te versterken. Op 13 februari jongstleden is het advies «Onverschilligheid is geen optie. De rechtsstaat maken we samen» van de commissie

verschenen. Na het zomerreces ontvangt uw Kamer hierover een kabinetsstandpunt.

Daarnaast besteedt het kabinet veel aandacht aan onze Grondwet. De Grondwet maakt, zoals bekend, deel uit van de constitutie, maar valt daarmee niet samen. Het kabinet onderschrijft zeer dat het gaat om het geheel van geschreven en ongeschreven regels die de juridische grondslag van het staatsbestel vormen. Veel van de meest wezenlijke onderdelen van de constitutie – zoals de vertrouwensregel – zijn zelfs niet in de Grondwet terug te vinden maar maken wel een essentieel onderdeel uit van het Nederlandse parlementaire stelsel. De staatsrechtelijke regels waar het hier om gaat, zijn ontstaan en ontwikkelen zich verder in de politieke praktijk in het parlement, in het bijzonder in uw Kamer, al dan niet in de verhouding tot de regering.

Dat laat onverlet het belang om ook aan de Grondwet als zodanig veel aandacht te besteden.

Het kabinet volgt een tweesporen-aanpak. Ten eerste is advies gevraagd aan de Raad van State over een staatscommissie die zich zou kunnen buigen over onder meer de voor- en nadelen van een preambule, de toegankelijkheid voor burgers, en de verhouding tussen de opgenomen grondrechten en de uit internationale verdragen voortvloeiende rechten. De Raad van State zal ook kunnen wijzen op andere manieren dan uitsluitend een staatscommissie om deze belangrijke thema's te adresseren. Een tweede spoor is het ook nu al meer inhoud geven aan de educatieve en instructieve waarde van de Grondwet. De Grondwet is immers te belangrijk om alleen aan geleerden over te laten. Ook andere wegen zullen nodig zijn om de Grondwet en de constitutie meer te laten leven. Het kabinet is bezig met de voorbereiding van een maatschappelijke dialoog over burgerschap. Daar komen ook zaken aan de orde die te maken hebben met het uitdragen van kernwaarden van de rechtsstaat in de dagelijkse praktijk. Dit voorjaar vindt een grote Grondwetquiz plaats. En ook in het nationale scholierendebat zullen de betekenis en de inhoud van de Grondwet aan de orde komen. En wellicht kan het nog op te zetten «Huis voor de Democratie en de Rechtsstaat» eveneens bijdragen aan een beter begrip van de Grondwet. Wij zullen uw Kamer daarover voor het zomerreces nader berichten.

Voorts zijn de ministeries van Algemene Zaken, van BZK en van Justitie in overleg met de Raad van State en met de griffies van beide Kamers der Staten-Generaal om te komen tot versterking van staatsrechtelijk-juridische functies en kennis in «het Haagse».

Het is goed om er tot slot van dit onderdeel op te wijzen dat de Nederlandse rechtsorde is verbonden met het recht van de Europese Unie en met het Europese verdrag van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het kabinet deelt de mening van de Raad van State inzake een aangescherpt instrument van de subsidiariteittoets gericht op een actiever rol van beide Kamers in het Europese wetgevingsproces overeenkomstig de nieuwe regels van het Verdrag van Lissabon. Ook in dezen is de verantwoordelijkheid van kabinet en Kamers een gezamenlijke. Immers, om eerdere beschouwingen van de Vicepresident te parafraseren, de Nederlandse constitutionele waarden van nu zijn alleen te begrijpen mede in de Europese (internationale) context. Alleen door samenwerking kan de eigen nationale rechtsorde overeind worden gehouden en kunnen problemen effectief worden aangepakt. Het eerste van de 74 doelen uit het Beleidsprogramma is niet voor niets «een steviger basis voor een slagvaardig en democratisch Europa».

2. Het politieke debat over grote maatschappelijke vraagstukken

Dit onderdeel van de analyse van de Vicepresident van de Raad van State is als volgt samen te vatten: «Het politieke debat (in het parlement) over grote maatschappelijke vraagstukken heeft in een vertegenwoordigende democratie een eigen betekenis wel te onderscheiden van het bestuurlijk optreden. Door de nauwe binding tussen kabinet en parlementaire meerderheid komt van dat onderscheid weinig terecht. Grote maatschappelijke vraagstukken worden bijvoorbeeld via regeerakkoorden gedepolitiseerd, voordat een politiek inhoudelijk debat in de Kamer heeft plaatsgevonden, of tijdelijk buiten haken gezet dan wel aan de rechter overgelaten. Zonder inhoudelijk parlementair debat kunnen maatschappelijke tegenstellingen voortwoekeren en kan de maatschappelijke polarisatie toenemen. De oplossing ligt in een grotere afstand tussen kabinet en Kamermeerderheid.»

Dit deel van de analyse van de heer Tjeenk Willink bevat twee elementen. Het eerste element gaat in op de vraag of er voldoende inhoudelijk debat is, geïnspireerd door omvattende politieke visies («het grote verhaal»); het tweede element gaat in op de binding van een meerderheid van de Tweede Kamer met het kabinet.

Naar aanleiding van het eerste element is de vraag gewettigd of de ideologische verschillen voorheen, bijvoorbeeld ten tijde van de verzuiling in de jaren '50 van de vorige eeuw, wel in alle opzichten zo groot waren. Zeker, aan de basis bestonden soms scherpe scheidslijnen tussen de zuilen, maar een kenmerk van de verzuiling was ook dat aan de toppen van de zuilen, daar waar het politieke debat plaatsvond, de leiders over deze scheidslijnen heen konden stappen om compromissen te sluiten. Over tal van belangrijke aspecten van de vormgeving van de naoorlogse verzorgingsstaat werd op die manier consensus bereikt tussen de grote politieke partijen. In dat verband kan ook de vraag worden gesteld of het politieke debat in de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw nu echt zo veel boeiender was dan dat van vandaag de dag. Lezing van de delen in de Reeks Parlementaire Geschiedenis van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis te Nijmegen geeft niet onmiddellijk aanleiding deze vraag bevestigend te beantwoorden. Jazeker, eind jaren '60 en in de jaren '70 van de vorige eeuw was de politiek weer wat meer «gepolariseerd», maar was vervolgens de tweede helft van de jaren '80 (de zakelijkheid van de kabinetten Lubbers) en de jaren '90 (Paars) niet weer (meer) verstoken van ideologische veren? En tonen de politieke debatten sinds het begin van deze eeuw niet weer de nodige meningsverschillen en dynamiek? Er zijn door de geschiedenis heen in zekere mate «conjunctuurgolven» in het politieke discours, waar men wat doorheen moet kijken. Waar de heer Tjeenk Willink wellicht meer op duidt, is dat het politieke discours zich meer zou kunnen richten op structurele en «grote» vraagstukken en minder op de «waan van de dag». Daar sluit het kabinet zich graag bij aan; dat is ook hetgeen waar op gewezen is op de persconferentie na afloop van de ministerraad van 11 april jongstleden.

Om een bijdrage te leveren aan structureel meer ruimte voor «het grote verhaal» en voor structurele verbeteringen waar de burgers wat aan hebben, heeft het kabinet een agenda in de vorm van een Beleidsprogramma opgesteld. Zo'n agenda geeft een kompas voor vier jaren en adresseert in zes «grote vragen» (pijlars) en daarenboven op meer filosofisch niveau de vragen van dynamiek en zekerheid in de 21ste eeuw. Het kabinet hanteert de indeling van de pijlars in zijn begrotings- en verantwoordingsstukken.

Het kabinet gebruikt deze zes grote vragen ook om te komen tot uitwerking van nadere thema's; zie bijvoorbeeld vragen over de toekomst van

Nederland in 2020, over de vraag waarin Nederland wil excelleren, waarin Nederland sterk staat, een ondernemende mentaliteit voor Nederland, over duurzaamheid, over onderling respect in de samenleving, etcetera. Maar ook de rapporten en adviezen van adviesraden en planbureaus en de kabinetsreacties daarop zijn in dit kader te vatten. In het bijzonder wijzen wij op de meer lange termijn oriëntaties die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid jaarlijks in verschillende verkenningen en adviezen neerlegt. En al datgene vindt ook zijn weerspiegeling in het beleid, te beginnen met de 74 doelen uit het Beleidsprogramma.

Het tweede element, de mate van binding tussen kabinet en Kamer (meerderheid), noopt het kabinet tot terughoudendheid in zijn reactie. Immers, het zijn de politieke partijen die bepalen of zij regelmatig overleg willen organiseren tussen bewindslieden en fracties, en die ook bepalen of hun lijsttrekker bij de Tweede Kamerverkiezingen in het kabinet plaatsneemt.

Het zijn ook de fracties in de Tweede Kamer die na verkiezingen het verloop van een kabinetsformatie bepalen, die onderhandelen over de grondslag voor een nieuw op te treden kabinet en die deze grondslag in de vorm van een regeerakkoord neerleggen. Zij, en zij alleen, bepalen de mate van detail en binding. Een zittend kabinet is *gevolg* van binding *door* de Kamer (meerderheid), niet de oorzaak ervan. Het regeerakkoord is een coalitieakkoord.

Het proces van een kabinetsformatie – waarin de binding tussen een Kamermeerderheid en het nieuw optredende kabinet tot stand komt – is transparant. Een kabinetsformatie vangt aan op basis van adviezen van de voorzitters van de fracties in de nieuw gekozen Tweede Kamer die openbaar worden gemaakt. Onderhandelingen tijdens een fase in de formatie zijn weliswaar besloten, doch elke fase wordt afgerond met een verslag aan H.M. de Koningin waarna dit door middel van toezending aan uw Kamer openbaar wordt gemaakt. Het is inmiddels eerder regel dan uitzondering dat na elke fase een debat in uw Kamer plaatsvindt. Dat geldt bijvoorbeeld voor een conceptregeerakkoord waarover debat plaatsvindt voordat de formateur een kabinet vormt. Een kabinetsformatie eindigt met een regeringsverklaring, eveneens voor debat in uw Kamer. In al deze fases is het aan uw Kamer om de mate van binding te bespreken. Vervolgens is vanaf 2002 bevorderd dat regeerakkoorden (coalitieakkoorden) meer op hoofdlijnen zouden blijven, waarna het nieuw aantredende kabinet een uitwerking, en nadere agendering, verzorgt in de vorm van een beleidsprogramma. Dat schept meer ruimte voor de eigenstandige posities van de Kamer (meerderheid) en het kabinet dan voorheen.

Maar bovenal: er zijn voordelen aan – om niet te zeggen dat er een noodzaak is voor – een proces van een zekere binding tussen Kamermeerderheid en kabinet in de vorm van een regeerakkoord. Immers, het Nederland zo kenmerkende stelsel van een representatieve democratie met een meerpartijstelsel in het parlement, leidt onontkoombaar tot z.g. coalitie-kabinetten. Dat wordt terecht gekoesterd. Samenhang in beleid, continuïteit ten behoeve van rechtzekerheid en uitvoerbaarheid, en financiële houdbaarheid vergen echter daartegenover dat de verschillende en wisselende standpunten van politieke partijen respectievelijk van hun fracties in de Tweede Kamer worden overbrugd door afspraken te maken. Dit geeft ook richting aan de democratie door samenhangende keuzes zichtbaar te maken.

3. De centrale plaats van de wet bij de ontwikkeling van de rechtsstaat

«Bij de ontwikkeling van de rechtsstaat neemt de wet een centrale plaats in. Wetgeving heeft in de afgelopen decennia in zijn verschillende functies vooral een instrumenteel en ad hoc karakter gekregen ten behoeve van het bestuur. Daarmee dreigt de belangrijkste functie van de wet voor de burger – een normering die voorspelbaar, duidelijk en betrouwbaar is – te worden uitgehold. Wetten worden alweer gewijzigd voordat zij deugdelijk zijn ingevoerd. Dat tast de legitimiteit van de rechtsstaat aan. Gevoegd bij de geconstateerde gebreken in de politieke legitimiteit is dat een zorgelijke ontwikkeling. Zorgvuldige voorbereiding, totstandkoming en uitvoering van de wet vragen tijd en continuïteit.» Zo is de stelling van de heer Tjeenk Willink over dit element uit zijn analyse samen te vatten.

Het behoeft geen betoog dat het kabinet de centrale plaats van de wet bij de ontwikkeling van de rechtsstaat onderschrijft. Want de wet geeft invulling aan de kernwaarden die aan de rechtsstaat ten grondslag liggen. Het kabinet kan naar tal van – uw Kamer bekende – initiatieven verwijzen in het kader van het programma «Bruikbare rechtsorde» en het vervolg dat hieraan in deze kabinetsperiode wordt gegeven met de nota «Vertrouwen in wetgeving», die dezer dagen ter advisering aan de Raad van State wordt aangeboden en daarna aan uw Kamer wordt gestuurd.

Het kabinet tracht op meer manieren verder te komen dan alleen een instrumentele discussie over wetgeving. Aan wetgeving gaan vooraf opvattingen over normen in het maatschappelijk verkeer. Dat het Beleidsprogramma van het kabinet speciale aandacht voor het onderwerp «respect» vraagt, mag mede in deze context worden gezien. Een respectvolle omgang met elkaar in het maatschappelijk verkeer kan niet los worden gezien van de rechtsstaat. Het thema respect is voor veel terreinen van het kabinetsbeleid relevant. In de brief ten behoeve van de eerstkomende Verantwoordingsdag, zal het kabinet daar nader op in gaan.

Dit neemt niet weg dat de kwaliteit van wetgeving als zodanig ook voortdurende aandacht vraagt. Met kwaliteit wordt bedoeld dat wetgeving voldoet aan eisen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, doorzichtigheid, consistentie, proportionaliteit, effectiviteit en efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De kwaliteit van de wetgeving is een verantwoordelijkheid van alle ministers en van het kabinet als geheel. Alle ministers zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de wetgeving waarvan zij de eerste ondertekenaar zijn. De minister van Justitie heeft de algemene verantwoordelijkheid voor het wetgevingskwaliteitsbeleid. In het kader van deze verantwoordelijkheid heeft het ministerie van Justitie een aantal taken, zoals toetsing van voorgenomen regelgeving, doorlichting van bestaande regelgeving, het ontwikkelen en beschikbaar stellen van instrumenten, het in stand houden van en bijdragen aan interdepartementale overlegstructuren rond wetgevingsaangelegenheden alsmede het in stand houden van een Kenniscentrum Wetgeving.

Wij delen de visie van de heer Tjeenk Willink dat een zorgvuldige voorbereiding van wetgeving cruciaal is voor de kwaliteit en meer in het bijzonder de uitvoerbaarheid ervan. Goede wetgeving vereist goed doordacht beleid. Dit betekent dat de scheiding die nu nog vaak bestaat tussen beleidsvorming en het wetgevingsproces moet worden overbrugd. Dit is dan ook reden voor het kabinet om onder andere te werken aan een afwegingskader beleid en wetgeving, dat beoogt in een vroegtijdig stadium te dwingen tot nadenken over belangrijke aspecten als de uitvoerbaarheid van hetgeen wordt beoogd. Deze en andere punten van het

wetgevingskwaliteitsbeleid zijn opgenomen in de hierboven al genoemde nota «Vertrouwen in wetgeving».

Het kabinet zou daarnaast twee elementen voor nader debat willen aandragen. De ene suggestie is de verbetering van kwaliteit van de juridische en wetgevingsfuncties binnen de ministeries. Wij wijzen op het advies van de Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving onder voorzitterschap van mr. R. J. Hoekstra dat vorig jaar aan de minister van Justitie is aangeboden. Binnenkort zal de kabinetsreactie op dit rapport aan uw Kamer worden aangeboden. Thans wordt onder andere al gewerkt aan meer interdepartementale samenwerking op het terrein van wetgeving door de juridische en wetgevingsdirecties van de ministeries.

De andere suggestie raakt het onder (2) behandelde thema over de verhouding tussen kabinet en Kamer(meerderheid). Wij willen benadrukken dat inzake de wetgeving kabinet en Kamer niet onderscheiden van elkaar, laat staan tegenover elkaar moeten worden geplaatst. Regering en Staten-Generaal zijn immers samen «de wetgever». Dat is meer dan het constateren van een onderlinge afhankelijkheid; het is het vaststellen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Is het mogelijk om in het parlementaire proces meer onderscheid te maken tussen gedegen, met alle betrokkenen voorbereide, beleidsdebatten (te onderscheiden van z.g. spoeddebatten) en het wetgevingsproces? Indien beleidsdebatten zich concentreren op politieke visies en afwegingen, resulterend in door de Kamer (in meerderheid) gedeelde uitgangspunten, kunnen deze uitgangspunten het vertrek vormen voor het wetgevingsproces. Het wetgevingsproces kan zich dan richten op – in alle betekenissen van het woord – deugdelijke wetgeving. Het gaat dan immers om de precieze vormgeving van de relatie tussen overheid en burger op verschillende terreinen, met inachtneming van de beginselen van de constitutie en rechtsstaat. Concretisering hiervan behoeft minstens zoveel aandacht als beleidsvisies omdat de concretisering de burger raakt. Goed wetgevingsbeleid draagt ook bij aan zorgvuldige afwegingen bij de hantering van regelgeving als instrument en daarmee aan de terugdringing van administratieve lasten voor burgers en bedrijven (zie de Aanwijzingen voor de regelgeving: «tot het tot stand brengen van nieuwe regelgeving wordt alleen besloten, indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan.») Hier ligt ook een rol voor uw Kamer die zich hiervan ook bewust is zoals blijkt uit de aangenomen motie om amendementen vooraf te laten toetsen door ACTAL. In de nota «Vertrouwen in wetgeving» zal aan het wetgevingsbeleid als geheel verder aandacht worden besteed.

4. Democratie is meer dan democratie via staatsinstellingen

Het vierde en laatste element van de analyse van heer Tjeenk Willink is als volgt samen te vatten: «Democratie is meer dan democratie via staatsinstellingen. Ook op andere wijze dan via verkiezingen moeten burgers zich bij de publieke zaak betrokken weten en zich daarvoor verantwoordelijk voelen. De legitimatie van de staat hangt ook af van de wijze waarop wordt omgegaan met maatschappelijke instituties. Een hernieuwd denken van plaats en betekenis van onze maatschappelijke instituties is nodig.»

Het Coalitieakkoord stelt dat de representatieve democratie zoals we die in de Nederlandse traditie kennen, centraal blijft staan. Dat betekent ook dat ontwikkelingen die afbreuk doen aan representatieve democratie of het bestel niet moeten worden gesteund. Revitalisering van de representatieve democratie betekent in de eerste plaats het versterken van de rol van parlement, provinciale staten, gemeenteraden en de politieke partijen. Het lopende Actieprogramma Lokaal Bestuur met de VNG bevordert daar-

naast de professionalisering (kennis en vaardigheden) van wethouders en raadsleden.

Verder heeft de minister van BZK op 30 november 2007 het kabinetsstandpunt over de voorstellen van de Nationale conventie aan u medege-deeld. Daarin gaat het kabinet nader in op de versterking van de represen-tatieve democratie, zoals die nu in Nederland bestaat. Dat betekent allereerst versterking van de rol van de volksvertegenwoordiging (Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden). Daarbij hoort ook aandacht voor de positie van politieke partijen, die aan erosie onderhevig is. In de tweede plaats wil het kabinet het draagvlak vergroten voor de democrati-sche instellingen, processen en kernwaarden van de rechtsstaat. Ten slotte wil het kabinet actief democratisch burgerschap (burgerparticipatie) bevorderen. Dat is de hoofdlijn van de kabinetsreactie op het eindrapport «Hart voor de publieke zaak» van de Nationale conventie van 5 oktober 2006. De Nationale conventie kreeg van het vorige kabinet de opdracht voorstellen te formuleren voor veranderingen in het politieke bestel die kunnen leiden tot een groter vertrouwen tussen burger en politiek. Herstel van vertrouwen ontstaat volgens het kabinet door gericht aandacht te besteden aan maatschappelijke problemen en deze in dialoog met de samenleving tot oplossingen te brengen. De overheid moet ook vertrouwen schenken door te luisteren naar burgers en hen ruimte te verschaffen. Veel aanbevelingen van de Nationale conventie zijn in lijn met deze benadering en kunnen daarom door het kabinet worden gesteund. Zowel de Nationale conventie als het kabinet zijn voor verster-king van de vertegenwoordigende organen, bijvoorbeeld door hun zelf-standigheid beter zichtbaar te maken. Het kabinet heeft met instemming kennis genomen van het voornemen van de Tweede Kamer een commissie in te stellen voor parlementaire zelfreflectie en ziet de resul-taten hiervan met belangstelling tegemoet. Het kabinet beraadt zich op de mogelijkheid om politieke partijen, die voor het eerst aan parlementsver-kiezingen deelnemen, tegemoet te komen door, indien de partij bij de verkiezingen zetels heeft behaald, toe te staan dat de partijsubsidie ook wordt gebruikt voor dekking van de kosten die in de aanloop naar de verkiezingen zijn gemaakt.

Op verschillende manieren wordt geïnvesteerd in het vergroten van de kennis van de werking van de democratie, waaraan eerder in deze brief al is gerefereerd.

Voorts wil het kabinet actief democratisch burgerschap bevorderen door onder andere het stimuleren van deelname aan gemeenschappelijke burgerinitiatieven, door het ontwikkelen van een Handvest van verant-woordelijk burgerschap op basis van een maatschappelijke dialoog en door het invoeren van een maatschappelijke stage. Dit is onderdeel van het Beleidsprogramma 2007–2011 van het kabinet waarin «versterken van burgerschapsvorming» als doelstelling is opgenomen. Volgens het kabinet is het goed mogelijk om burgers te betrekken bij de publieke zaak, vooral bij onderwerpen die hun directe leefomgeving raken. De verschil-lende overheden zijn volgens het kabinet goed in staat zelf te beslissen of en zo ja, welke instrumenten zij hierbij willen inzetten. Op decentraal niveau zijn vormen van burgerparticipatie dan ook al heel gebruikelijk.

Maar het succes van democratie kan niet alleen vanuit overheids-initiatieven komen. In de eerste plaats is iedere burger zelf verantwoorde-lijk voor zijn bijdrage aan het functioneren van de democratische rechts-staat. Daarnaast levert ook een groot aantal particuliere organisaties, zoals scholen, politieke partijen en media, elk op hun manier een bijdrage. Met andere woorden: elementen uit analyse van de Vicepresident van de Raad van State sluiten goed aan bij hetgeen door de fracties van CDA, PvdA en

ChristenUnie in de Tweede Kamer over de gewenste maatschappelijke en bestuurlijke werkwijze is neergelegd in hun coalitieakkoord dat grondslag vormt voor het zittende kabinet.

Tot slot

Herstel van de legitimiteit van de democratische rechtsstaat is naar de mening van Tjeenk Willink «geen gemakkelijke opgave», zo besluit hij zijn samenvatting van zijn beschouwingen. «Gemakkelijke oplossingen bestaan niet. Wat in decennia langzaam is afgekald, kan niet binnen enkele jaren in volstrekt veranderde omstandigheden, maatschappelijk, politiek, bestuurlijk, ambtelijk, worden herwonnen.» Maar, zo haalt de Vicepresident een welbekend historisch citaat aan: «het is niet nodig te hopen om te ondernemen, noch te slagen om vol te houden». Het kabinet is zoals blijkt uit deze brief wat meer terughoudend ten aanzien van de mate waarin van afkalving sprake zou zijn, zeker in historisch perspectief, maar sluit zich overigens zowel bij het relativerende als het aansprekende karakter van deze slotwoorden aan.

De minister-president,
minister van Algemene Zaken,
J. P. Balkenende

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties a.i.,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin