

Mr A.W. Hins en prof. mr J.A. Peters

Kroniek van het Nederlands en Europees staats- en institutioneel recht

Vorig jaar werd in deze kroniek veel aandacht besteed aan de constitutionele ontwikkelingen rond de Europese Unie. Ook in 2002 trok de Europese karavaan verder. Denk aan de voorgenomen uitbreiding met tien nieuwe lidstaten en aan de Conventie over institutionele hervormingen. We zullen deze keer de schijnwerpers echter meer op het Nederlandse staatsrecht richten. Dat Nederland een tumultueuze tijd heeft meegemaakt, zal niemand zijn ontgaan. Een politieke moord vlak voor de Tweede Kamerverkiezingen van 15 mei, twee kabinetscrisis, individuele bewindslieden die moeten aftreden, belangrijke hervormingen in het gemeentelijke en provinciale bestel, et cetera. Het zou ondoenlijk zijn om naar volledigheid te streven. Dat proberen we dus niet. Hieronder volgt een selectie van zaken die onze aandacht trokken.

Politieke en staatsrechtelijke hoogtepunten

Verkiezingen

De Tweede Kamerverkiezingen van 15 mei 2002 zullen niet gauw worden vergeten. In de eerste plaats was er de moord op lijsttrekker Pim Fortuyn, negen dagen voor de dag van de stemming. In de tweede plaats brachten de kiezers ongekend grote verschuivingen in de Kamer teweeg. Tussen beide aspecten bestaat natuurlijk een verband, maar het blijft gissen welke uitslag uit de bus was gerold wanneer Pim Fortuyn niet zou zijn vermoord. Uniek was de winst voor de Lijst Pim Fortuyn (LPF), die vanuit het niets op 26 zetels kwam. Onverwacht groot de winst voor het CDA, van 29 naar 43 zetels, en het enorme verlies van de drie 'paarse' partijen uit het kabinet Kok II. Het ergst getroffen werd de PvdA, die haar 45 zetels bijna gehalveerd zag tot 23 zetels. Direct na de moord schorten alle partijen hun campagnes op uit respect voor de overledene. Zij zullen niet meer worden hervat. De eigen zendtijd van politieke partijen vervalt geruisloos, hoewel artikel 39g van de Mediawet geen grondslag biedt voor een dergelijk besluit.¹ Symbolisch is een krantenfoto van enkele verkiezingsborden in Oegstgeest, die door het gemeentebestuur met grijs plastic zijn afgedekt.² Alleen de LPF is prominent aanwezig in de publiciteit. Boze tongen

* De auteurs zijn veel dank verschuldigd aan Katelijne Lafleur, student assistent bij de leerstoelgroep staats- en bestuursrecht van de UvA, voor haar ondersteunende spoorwerk.

¹ Enkele kleine partijen, zoals de Nieuwe Midden Partij (NMP), Duurzaam Nederland (DN) en de Vrije Indische Partij (VIP) meenden in het bijzonder te zijn benadeeld. Noch het Commissariaat voor de Media, noch de NOS, heeft echter een voor bezwaar vatbaar besluit op schrift gesteld. Ook de veelbezochte internetsite <Stemwijzer.nl> was stilgelegd. NRC-Handelsblad 14 mei 2002.

² NRC-Handelsblad 10 mei 2002.

noemen de begrafenis van Pim Fortuyn en de grote rouwadvertenties van de LPF een voortgezette politieke campagne.

Terwijl verontwaardigde Fortuyn-aanhangers zich in de late avond van 6 mei 2002 duchtig roeren op het Binnenhof, is in de Trêveszaal de ministerraad bijeen om zich te beraden over de situatie. Is het wenselijk en staatsrechtelijk toelaatbaar om de verkiezingen uit te stellen? En zo ja, langs welke procedure? Wat betreft de wenselijkheid speelden verschillende overwegingen een rol. Eerlijke verkiezingen veronderstellen een ongehinderd debat tussen de deelnemers, zodat het electoraat goed geïnformeerd wordt. Het stopzetten van de campagnes was dus een argument voor uitstel. Ook werd gevreesd dat veel kiezers door alle emoties geen weloverwogen oordeel meer zouden vellen. Rouwbeklag en eerbetoon konden het bij de stembus gaan winnen van normale politieke afwegingen. Op zichzelf een begrijpelijke vrees, maar het wringt wanneer politici verkiezingen uitstellen omdat zij bang zijn voor de uitslag.³ Een sterker argument had zich voorgedaan wanneer alle vijftig kandidaten van de LPF na de moord op hun lijsttrekker hadden laten weten geen prijs meer te stellen op een zetel in de Tweede Kamer. In dat geval was er veel voor te zeggen geweest een nieuwe kandidaatstelling te organiseren om te voorkomen dat een groot aantal zetels in de Tweede Kamer onbezet zou blijven.⁴

In bovengenoemde vergadering besloot het kabinet de volgende morgen overleg te voeren met vertegenwoordigers van de LPF. Toen daarin bleek dat de LPF de verkiezingen door wilde laten gaan, verdween de optie van uitstel van tafel. Maar stel dat het overleg anders was verlopen. Zou het staatsrecht ruimte hebben geboden voor een uitstel van de verkiezingen met enige maanden? De geplande datum voor de stemming – 15 mei 2002 – vloeiende voort uit een koninklijk besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer in verband met enkele voorstellen tot wijziging van de Grondwet. Zoals gebruikelijk was de ontbinding zo vorm gegeven, dat de dag van de stemming samenviel met de dag waarop anders ook verkiezingen zouden zijn gehouden (zie artikel C3 jo. C2 en J1 van de Kieswet). Intrekking van het koninklijk besluit was dus niet voldoende. Er zou bovendien een spoedwetje nodig zijn om te kunnen afwijken van de genoemde bepalingen van de Kieswet. De vraag is of een dergelijke wet geoorloofd is in het licht van artikel 52 van de Grondwet, dat voorschrijft dat de zittingsduur van de Tweede Kamer vier jaren bedraagt. Omdat de oude Kamer zitting had vanaf mei 1998, zou een verlenging van de zittingsduur na mei 2002 op gespannen voet staan met dit artikel.

Volgens artikel 64, lid 4, van de Grondwet kan de zittingsduur van een na ontbinding optredende Tweede Kamer bij wet worden verlengd tot maximaal vijf jaar. Het geval wil dat de verkiezingen van mei 1998 inderdaad hadden plaats gevonden na een

³ Een historische vergelijking is het annuleren van de Algerijnse parlementsverkiezingen, aan de vooravond van de tweede ronde, gepland voor 11 januari 1992. De regering vreesde een overwinning van het fundamentalistische Islamitische Heilsfront, FIS.

⁴ De ingeleverde kandidatenlijsten konden niet meer worden teruggetrokken of gewijzigd. Volgens hoofdstuk V van de Kieswet zouden kandidaten van de LPF benoemd moeten worden verklaard, terwijl noch zij, noch hun opvolgers op de lijst bereid waren een zetel in te nemen. De oplossing die artikel W4 jo. P10 van de Kieswet voor een dergelijke situatie biedt, geldt alleen voor gemeenteraden in kleine gemeenten.

ontbindingsbesluit. Zoals zo vaak waren ook toen voorstellen tot grondwetsherziening aanhangig. Uit de wetsgeschiedenis van artikel 64 Grondwet blijkt echter dat de verlengingsmogelijkheid een specifiek doel dient, namelijk het bevorderen dat een vast tijdstip in het jaar wordt aangehouden voor het houden van Kamerverkiezingen. Uitstel tot bijvoorbeeld september 2002 viel niet binnen dat doel. Integendeel, het gebruikelijke tijdstip zou worden ingeruild voor een ongebruikelijk tijdstip. De enige mogelijkheid die overblijft is een beroep op ‘subjectief’ staatsnoodrecht, zoals de regering in de oorlogsjaren noodgedwongen wetten maakte zonder medewerking van de Staten-Generaal. Als de LPF had laten weten niet meer mee te willen doen, zou uitstel verdedigbaar zijn geweest. Nu de LPF zich nadrukkelijk tegen uitstel verzette, heeft de regering terecht afgezien van een afwijking van artikel 52 Grondwet. Verkiezingen vormen immers de hoeksteen van onze democratie. Wijken voor terreur moet zo lang mogelijk worden vermeden.⁵

Kamerleden

De grote nederlaag voor de paarse partijen leidde tot een ware uittocht van voormalige bewindslieden uit de fracties van PvdA, VVD en D66. Minister Van Boxtel, die tweede had gestaan op de kandidatenlijst van D66, besloot in mei zijn zetel niet te aanvaarden, omdat hij de uitslag beschouwde als een afkeuring van zijn beleid. Minister Pronk (PvdA) en staatssecretaris Vliegthart (PvdA) deden hetzelfde. Enkele weken later verlieten de ministers Hermans (VVD), Herfkens (PvdA) en Vermeend (PvdA), alsmede staatssecretaris Benschop (PvdA) de Tweede Kamer. In het najaar van 2002 volgden de voormalige fractievoorzitters Dijkstal (VVD) en Melkert (PvdA) hun voorbeeld. Was dit een vorm van kiezersbedrog? Is een kandidaat-kamerlid dat in de Kamer gekozen wordt, niet moreel verplicht om in principe de volle vier jaar ‘uit te zitten’? De praktijk houdt zich er niet aan. Bij de verkiezingen van mei 2002 werden naast de 1,3 miljoen stemmen op Fortuyn meer dan 1,6 miljoen stemmen uitgebracht op kandidaten die vervolgens voor de eer van het Kamerlidmaatschap bedankten. Een fors gedeelte van de ongeveer 9,5 miljoen geldige stemmen. Dat doet de status van het ambt ‘volksvertegenwoordiger’ geen goed.

Een argument dat vertrekkende politici vaak aanvoerden, was dat zij ruimte wilden scheppen voor fris bloed. Bij het opstellen van de kandidatenlijsten hadden de partijen namelijk geen rekening gehouden met de mogelijkheid van een zo dramatische nederlaag. Nieuw talent dat op een aanvankelijk ‘verkiesbaar’ geachte plaats had gestaan, zou nog jaren moeten wachten op een vrijkomende zetel. Naast dit praktische argument speelt een rol dat in Nederland weinig binding bestaat tussen kiezers en gekozenen. De media-aandacht richt zich weliswaar steeds meer op personen, maar dan gaat het om de lijsttrekkers. De overige kandidaten worden in hun kielzog meegesleept. Doet de lijsttrekker het goed op de televisie, dan wordt de fractie enkele zetels groter. Als de succesvolle fractie bewindslieden mag leveren voor het nieuwe

⁵ Zie A.W. Hins, “De ‘verkiezingen’ van 2002”, in: J.-H. Reestman en J.L. de Reede (red.), *Op het snijvlak van recht en politiek (Prakke-bundel)*, Kluwer 2003, p. 81 e.v.

kabinet, kunnen enkele nog lager geplaatste kandidaten doorschuiven. Gewone kamerleden worden zo min of meer uitwisselbaar personeel. Wat betreft de lijsttrekkers ligt het ingewikkelder. Enerzijds is een grote nederlaag te vergelijken met een motie van wantrouwen, die tot terugtreden verplicht. Anderzijds zijn er kiezers die welbewust op deze lijsttrekker hebben gestemd en die zich door zijn of haar vertrek bedrogen zouden kunnen voelen.

Ook de aanwijzing van Cohen als kandidaat-premier bij de laatste verkiezingen, op aandringen van Balkenende en Zalm, die zich al eerder kandidaat hadden gesteld, wijst erop dat het bij de kiezer in toenemende mate gaat om de keuze van de kandidaat premier en de coalitievorming. Gezien het feit dat Donner na de verkiezingen van 22 januari j.l. eerst moest verkennen welke coalitie het meest voor de hand lag, wijst erop dat ons kiesstelsel hier geen passend antwoord op kan geven. Vandaar dat D66 aankondigde na de kandidatuur van Cohen te komen met een initiatiefwetsontwerp voor een gekozen minister-president. Echter niets wijst erop dat dit voorstel een warmer onthaal zal krijgen dan de pogingen hiertoe in het verleden.

In het voorjaar van 2002 werd de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geconfronteerd met klachten over verondersteld kiezersbedrog. Dat gebeurde in het kader van twee procedures tegen de gezamenlijke hoofdstembureaus over de geldigheid van kandidatenlijsten voor de Tweede Kamer. Gesteld werd dat de hoofdstembureaus de namen hadden moeten schrappen van kandidaten die wellicht nooit Kamerlid zouden willen worden. De eerste procedure was aangespannen door de heer Teeven, lijsttrekker van Leefbaar Nederland. Zijn beroep had betrekking op de kandidatuur van minister Netelenbos van de PvdA. Het was bekend dat mevrouw Netelenbos gesolliciteerd had naar de functie van Commissaris van de Koningin in Noord-Holland, welke functie onverenigbaar is met het Kamerlidmaatschap. Een tweede procedure, aangespannen door een gewone kiezer, richtte zich tegen de kandidatuur van Pim Fortuyn. Deze had tegenover journalisten verklaard geen belangstelling te hebben voor het Kamerlidmaatschap als 'zijn' LPF minder dan zeven zetels zou behalen. In beide gevallen verklaarde de Afdeling het beroep ongegrond.⁶ Artikel I6, eerste lid, van de Kieswet bevat een limitatieve opsomming van de gronden waarop hoofdstembureaus de naam van een kandidaat kunnen en moeten schrappen. In geen van beide procedures deed zich één van deze gronden voor.

Iets anders is het vertrek van kamerleden uit een bepaalde fractie, zonder het Kamerlidmaatschap op te zeggen. Ook daarvan liet het jaar 2002 enkele voorbeelden zien. Op 1 oktober 2002 werden twee Kamerleden van de LPF, mevrouw De Jong en de heer Eberhard, tegen hun zin uit de fractie van de LPF gezet. Zij vormden daarop de 'Groep De Jong'. Op 14 november verliet de heer Wijnschenk, die enkele weken fractievoorzitter was geweest, de LPF-fractie. In een toespraak tot de parlementaire pers begin december keerde Kamervoorzitter Weisglas zich tegen dergelijke afsplitsingen. Afgaande op een krantenbericht zou hij de wens hebben uitgesproken een 'anti-afsplittingsplan' te formuleren. Staatsrechtelijk is er echter geen enkel beletsel tegen afsplitsingen. Artikel 67, lid 3, van de Grondwet stelt dat de leden van beide Kamers stemmen zonder last. Het zal bovendien heel moeilijk zijn om te

⁶ ABRvS 15 april 2002, www.rechtspraak.nl, LJN-nrs. AE1508 en AE1509.

beslissen wie nu eigenlijk de kiezers bedriegt. Is dat de dissidente parlementariër die zich niet aan het door hem of haar onderschreven politieke programma heeft gehouden of heeft de rest van de fractie zich daarvan verwijderd? Een eventueel plan om dissidenten te straffen door hen minder spreektijd of ruimtelijke faciliteiten te geven is dan ook geen goed idee.

Kabinetscrises

Het komt in Nederland zelden voor dat binnen één jaar twee kabinetten voortijdig ten val komen. In 2002 overkwam dat zowel het kabinet Kok II als het kabinet Balkenende. Bijzonder waren bovendien de motieven achter beide ontslagaanvragen. Er zijn twee ‘normale’ redenen voor een kabinetscrisis: een conflict met de Tweede Kamer of een geschil binnen de ministerraad. Noch de val van het kabinet Kok II, noch die van het kabinet Balkenende, vallen binnen deze categorieën. Het kabinet Kok II bood op 16 april 2002 zijn ontslag aan na het verschijnen van het NIOD-rapport over de massamoord in Srebrenica. In de Tweede Kamer verklaarde minister-president Kok:

‘De internationale gemeenschap is tekortgeschoten in het bieden van voldoende bescherming aan de mensen in de “safe areas”. Daarmee is ook de Nederlandse regering, als lid van die internationale gemeenschap, tekortgeschoten. De consequenties die thans worden getrokken, zijn niet verbonden aan één specifieke gebeurtenis of aan één specifiek moment, maar vloeien voort uit de opeenstapeling van tekortkomingen gedurende verschillende kabinetsperiodes. Met dit besluit wordt integraal verantwoordelijkheid genomen voor het gevoerde beleid gedurende een reeks van jaren’.

In zijn verklaring benadrukte Kok dat Nederland niet de schuld op zich nam voor de gruwelijke moord op duizenden Bosnische moslims in 1995. De internationale gemeenschap, met Nederland in een bijzondere rol, was niet bij machte geweest deze massamoord te verhinderen. Daarvoor moest de verantwoordelijkheid ‘ergens landen’, zo meende Kok. Een verwijzing naar de anonieme internationale gemeenschap zou niet volstaan. Kok achtte zichzelf als eerste geroepen om de verantwoordelijkheid op zich te nemen, omdat hij zitting had gehad in alle kabinetten vanaf 1989. Zijn ontslagaanvraag had hij ‘niet afhankelijk willen maken van de vraag of er nog vertrouwen van de Kamer zou blijken in mijn politiek functioneren’.⁷ Met andere woorden: het was een persoonlijke ere-zaak. Uiteraard rees de vraag met welk motief de overige ministers hun ontslag hadden aangeboden. Was dat omdat zij door de minister-president voor het blok waren gezet? Of waren zij het volledig met zijn beslissing eens? Het laatste was het geval, zo betoogde Kok. Als de overige ministers alleen het gevoel hadden gehad iets te moeten doen, omdat het kabinet van naam zou veranderen, hadden zij kunnen volstaan met het ter beschikking stellen van hun

⁷ Handelingen II, 17 april 2002, p. 4564.

portefeuilles. Zij hadden echter welbewust gekozen voor dezelfde formule: het aanvragen van ontslag.⁸

In de Kamer ontmoette de handelwijze van het kabinet algemene instemming. De kwalificatie ‘indrukwekkend’ werd door verscheidene woordvoerders gebruikt. Schuld en verantwoordelijkheid zijn inderdaad verschillende dingen, maar verantwoordelijkheid is onlosmakelijk verbonden met bevoegdheid. Het zou naar onze mening zeer wel te verdedigen zijn geweest wanneer alleen die ministers waren opgestapt, die concreet betrokken waren geweest bij het drama in Srebrenica. Daarbij valt te denken aan minister Pronk van VROM, die als enige naast premier Kok zitting had gehad in het kabinet Lubbers III, dat tot uitzending van de vredesmissie besloot. Verder aan minister De Grave van Defensie, die zich verantwoordelijk achtte voor een verkeerde informatievoorziening door zijn departement ten tijde van zijn eigen ministerschap.

Tegenover het Nederlandse volk en de internationale gemeenschap zou het aftreden van alleen de minister-president en de direkt betrokken ministers nauwelijks minder indruk hebben gemaakt. Het aftreden van een compleet kabinet om ‘verantwoordelijkheid te nemen’ voor gebeurtenissen waarop het zelf geen invloed kon uitoefenen, heeft belangrijke nadelen. Door een kabinetscrisis ontstaat een beleidsarme periode, waarin het demissionaire kabinet zich in beginsel moet onthouden van controversiële besluiten. Waarom is dit in april 2002 dan toch gebeurd? De verklaring moet ons inziens gezocht worden in het tijdstip van aftreden: een maand voor de periodieke verkiezingen van de Tweede Kamer en twee weken voor het begin van het verkiezingsreces. Het kabinet zou binnen korte tijd toch demissionair worden. Het nadeel van een maand langer demissionaire status woog kennelijk geringer dan het probleem om voor enkele weken een opvolger voor de minister-president te moeten vinden. Wie had dat moeten worden? Vice-premier Jorritsma die daardoor een ‘Kanzlerbonus’ voor haar partij, de VVD, in de wacht zou kunnen slepen? Of PvdA-lijsttrekker en nieuwe partijleider Ad Melkert? Door collectief af te treden hanteerde het kabinet het motto ‘samen uit, samen thuis’. Minister-president Kok werd nu net zo demissionair als alle anderen en kon de ministerraad blijven voorzitten.

Ook het kabinet Balkenende kwam op een ongebruikelijke wijze ten val. De gang van zaken vertoont kenmerken van zowel onenigheid binnen het kabinet als van vertrouwensverlies bij de Tweede Kamer, maar geen van beide factoren was op zichzelf doorslaggevend. Op 16 oktober 2002 kwam minister-president Balkenende naar de Tweede Kamer om een verklaring af te leggen over de crisis rond zijn kabinet.⁹ Hij begon met de mededeling dat binnen het kabinet tussen enkele ministers van de LPF een vertrouwensbreuk was ontstaan. Daarbij ging het nadrukkelijk niet om een conflict over de inhoud van het beleid, maar uitsluitend om de vraag ‘hoe mensen met elkaar omgaan’. Balkenende doelde op het gedrag van vice-premier en minister van VWS Bomhoff en minister Heinsbroek van EZ. In de vergadering van de ministerraad van de vorige avond was gebleken dat de andere bewindspersonen van de

⁸ Handelingen II, 17 april 2002, p. 4565-4566.

⁹ Handelingen II, 16 oktober 2002, p. 535-536.

LPF niet langer bereid waren met hun twee collega's samen te werken. Balkenende had daarop, gesteund door alle overige ministers, de twee kemphanen gevraagd op eigen initiatief ontslag aan te vragen. Dat hadden de ministers Bomhoff en Heinsbroek in de ochtend van 16 oktober 2002 inderdaad gedaan. Probleem opgelost, zo zou men kunnen denken.

Minister-president Balkenende vervolgde zijn betoog echter met de mededeling dat hij dezelfde ochtend overleg had gevoerd met de voorzitters van de fracties van de drie regeringspartijen. 'Mede op basis van deze consultaties heb ik de conclusie getrokken dat er geen basis meer is voor verdere vruchtbare en duurzame samenwerking binnen de coalitie'. Vandaar dat de minister-president voornemens was bij de Koningin het ontslag aan te bieden van 'alle na het vertrek van de ministers van VWS en EZ resterende ministers en staatssecretarissen'. Op het eerste gezicht wekt dit de indruk dat één of meer regeringsfracties het vertrouwen hadden opgezegd in het kabinet. Het Kamerdebat dat op de verklaring van de minister-president volgde, geeft echter aan dat deze indruk onjuist is.¹⁰ De fractievoorzitter van de LPF was ronduit teleurgesteld over de val van het kabinet, terwijl de fractievoorzitters van VVD en CDA verklaarden dat zij nog steeds achter het kabinetsbeleid stonden. Zij hadden echter het vertrouwen in de toekomst verloren door het onvoorspelbare gedrag van de LPF-fractie en de LPF-partij. Zou de LPF-fractie minder grillig zijn geweest (openlijke ruzies, twee afsplitsingen, twee voorzitterswisselingen), dan had het vertrek van de ministers Bomhoff en Heinsbroek kunnen worden opgevangen.

Wat de fracties van CDA en VVD dus vooral wilden was een nieuwe verkiezing om de problemen rond de instabiele coalitiepartner uit de wereld te helpen. Waarschijnlijk hadden zij ook de hoop dat veel teleurgestelde LPF-stemmers naar hen zouden overstappen. Bij koninklijk besluit van 1 november 2002 is de Kamer onder verantwoordelijkheid van het demissionaire kabinet daarom ontbonden.¹¹ Als datum van de stemming werd aangewezen 22 januari 2003. Door deze betrekkelijk late datum konden nieuwe partijen – daarbij werd met name gedacht aan de LPF-afplitsingen – hun naam nog op tijd laten registreren bij de Kiesraad. Hoewel bij gebleken gebrek aan vertrouwen het kabinet doorgaans ontslag aanbiedt kan in dit bijzondere geval de vraag gesteld worden of het staatsrechtelijk wel nodig was. Nu twee van de drie regeringspartijen alleen vervroegde verkiezingen wensten, had het kabinet kunnen volstaan met het uitlokken van een koninklijk besluit op grond van artikel 64 Grondwet. Uiteraard zou het kabinet op de vooravond van de verkiezingen alsnog zijn ontslag moeten aanbieden, maar de duur van de demissionaire status zou zijn beperkt.¹²

¹⁰ Handelingen II, 16 oktober 2002, p. 536-563.

¹¹ KB 1 november 2002, Stb. 536.

¹² J. Vis, 'Demissionair en quasi-demissionair', NJB 2003, nr. 1, p. 12-16. Een precedent uit de parlementaire geschiedenis is de handelwijze van het derde kabinet Ruys de Beerenbrouck in 1933. Zie Van der Pot-Donner, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, bewerkt door L. Prakke, J.L. de Reede en G.J.M. van Wissen, 14^e druk, Deventer 2001, p. 546.

Demissionaire status

In hoeverre verminderen de bevoegdheden van een kabinet dat zijn ontslag bij de koningin heeft aangeboden? Wie alleen op het geschreven recht afdrukt, zal antwoorden: in het geheel niet. De enkele bepaling die rechtsgevolgen verbindt aan de demissionaire status – artikel 57, derde lid, van de Grondwet – bepaalt niets over een vermindering van bevoegdheden. Niettemin geldt in de praktijk een parlementaire conventie die zegt dat een demissionair kabinet controversiële beslissingen zo veel mogelijk moet vermijden. Een gewoon kabinet kan de Tweede Kamer desgewenst voor het blok zetten onder het motto: als ons beleid jullie niet bevalt, dienen jullie maar een motie van wantrouwen in. Dat spel kan door een demissionair kabinet niet gespeeld worden; het heeft zijn ontslag immers al aangeboden. Omgekeerd kan de Tweede Kamer ook de vertrouwenskwestie niet stellen. Als zojuist verkiezingen hebben plaats gevonden en op die basis een nieuw kabinet wordt geformeerd, is er nog een tweede reden voor terughoudendheid. Het toekomstige kabinet zal beter aansluiten bij de verkiezingsuitslag en heeft de toekomst voor zich. Hete aardappelen kan het demissionaire kabinet dus beter doorschuiven naar zijn opvolger, tenzij er echt haast is.

Tijdens de demissionaire perioden van het kabinet Kok II, resp. Balkenende, werden verscheidene controversiële beslissingen genomen. Na de val van het kabinet Kok II trok de discussie over het Amerikaanse gevechtsvliegtuig JSF de aandacht. In februari 2002 had het kabinet, toen nog niet demissionair, het besluit genomen om deel te nemen aan de ontwikkeling van de JSF. Deelname aan de technische ontwikkeling (kosten 800 miljoen euro) is niet hetzelfde als kopen (kosten: 8 miljard), maar het is een eerste stap. De kamer was scherp verdeeld. ‘Links’ was tegen deelname, ‘rechts’ was voor. Eind april 2002 liet demissionair premier Kok doorschemeren dat het kabinet geen contracten zou ondertekenen wanneer de Tweede Kamer zich expliciet tegen het voornemen zou uitspreken. Een motie Van ‘t Riet/Hoekema, die het kabinet verzocht af te zien van deelname, kwam nog voor de verkiezingen twee maal in stemming.¹³ Beide keren was de uitslag 74-74, zodat zij volgens het Reglement van Orde was verworpen. Op 25 april 2002 stemde de Kamer over amendementen op de supplettoire begroting van Defensie en Economische Zaken, met dezelfde strekking als de motie. Ook hier staakten de stemmen.¹⁴ Na de verkiezingen van 15 mei bleek de LPF zich te scharen bij het ‘rechtse’ kamp en werden de amendementen alsnog met ruime meerderheid verworpen.¹⁵

Er is vooral kritiek gekomen op het onverminderd ‘doorregeren’ van het demissionaire kabinet Balkenende na de crisis van 16 oktober 2002, voordat de nieuwe verkiezingen waren gehouden. Het kabinetsbeleid kon nog steeds rekenen op de steun van CDA, VVD en LPF. Van die ruimte heeft het kabinet maximaal gebruik gemaakt. De Eerste Kamer wijdde in november zelfs een interpellatie aan het

¹³ Kamerstukken II, 2001/02, 26488, nr. 10. De stemmen staakten op 23 april 2002 (Handelingen II, p. 4606-4608) en 25 april 2002 (Handelingen II, p. 4833-4834).

¹⁴ Amendement Bakker/Van ‘t Riet, Kamerstukken II, 2001/02, 28302, nr. 5. De stemmen staakten op 25 april 2002 (Handelingen II, p. 4838). Amendement Bolhuis/Van Walsem, Kamerstukken II, 2001/02, 28305, nr. 4. De stemmen staakten op 25 april 2002 (Handelingen II, p. 4838).

¹⁵ Handelingen II, 4 juni 2002, p. 4924.

onderwerp ‘de invulling van de demissionaire status door het kabinet Balkenende’. Een motie De Boer c.s., die de regering verzocht zich terughoudender op te stellen, werd met een krappe meerderheid van 37 tegen 34 stemmen door de Eerste Kamer verworpen.¹⁶ Naar onze mening zou de discussie aan helderheid hebben gewonnen wanneer scherper onderscheid zou zijn gemaakt tussen de vragen ‘Wat mag een demissionair kabinet?’ en ‘Wat mag een ontbonden Tweede Kamer?’. De fractievoorzitster van het CDA, mevrouw Timmerman-Buck, had gelijk toen zij erop wees dat een meerderheid in het parlement van de regering kan verlangen dat bepaalde controversiële maatregelen toch worden genomen.¹⁷ De Tweede Kamer dient zich op haar beurt echter te realiseren dat zij om politieke redenen ontbonden is en dat de minderheid van vandaag de meerderheid van morgen kan zijn. Waar precies de grens ligt, is moeilijk in abstracto aan te geven. De omvang van de minderheid speelt een rol, maar ook de omvang van de schade die kan ontstaan door het nemen van een besluit uit te stellen.

De aanmelding van onderwerpen die te controversieel worden geacht voor een demissionair kabinet geschiedt door de vaste commissies van de Tweede Kamer. Het presidium publiceert vervolgens een lijst van deze onderwerpen. Dat gebeurde op 31 mei 2002 en op 28 oktober 2002.¹⁸ De eerstgenoemde lijst werd samengesteld na de verkiezingen, de tweede lijst ruim daarvoor. Beide lijsten zijn plenair besproken, terwijl daarnaast over afzonderlijke kwesties werd gedebatteerd. Zo vond in april een plenair debat plaats over de vraag of het JSF-beleid nog voor de verkiezingen van 15 mei 2002 kon worden besproken.¹⁹ Principieel interessant was een motie die de fractievoorzitster van GroenLinks, mevrouw Halsema, in oktober 2002 indiende. Naar aanleiding van de dadendrang van het demissionaire kabinet Balkenende vroeg de motie om criteria voor het begrip ‘controversieel’. De motie kreeg op 23 oktober 2002 alleen de steun van PvdA, GroenLinks en SP. De fractie van D66 meende dat het ongeschreven staatsrecht te veel zou worden ‘ingesnoerd’.²⁰ Het codificeren van een hoffelijkheidsregel lijkt ons inderdaad lastig gezien de diversiteit van gevallen en de benodigde flexibiliteit.²¹ Dat neemt niet weg, dat de gevraagde hoffelijkheid tevens een eis is van goed bestuur. Controversiële maatregelen die de meerderheid op het laatste nippertje doordrijft, lopen een groot risico te worden teruggedraaid en kunnen lijden aan gebrek aan legitimiteit. Met alle kosten van dien.

¹⁶ Kamerstukken I, 2002/03, nr. 70b. Verworpen op 3 december 2002 (Handelingen I, p. 300).

¹⁷ Handelingen I, 26 november 2002, p. 224.

¹⁸ Kamerstukken II, 2001/02, 28383, nr. 1 en Kamerstukken II, 2002/03, 28641, nr. 3. De eerste lijst werd plenair besproken op 11 juni 2002; de tweede op 31 oktober 2002.

¹⁹ Handelingen II 18 april 2002, p. 4584-4588. Met 72 tegen 65 stemmen werd besloten dat het debat over het JSF-beleid nog voor de verkiezingen kon worden gehouden.

²⁰ Handelingen II, 23 oktober 2002, p. 668.

²¹ Inge van der Vlies stelde in dit blad voor om in de Grondwet op te nemen dat wetsvoorstellen tijdens een demissionaire periode alleen kunnen worden aangenomen met twee derden van het aantal stemmen (NJB 2002, nr. 40, p. 1977). Daartegen keerde zich Kortmann (NJB 2002, nr. 45/46, p. 2244). Zie ook D.J. Elzinga, ‘Balkenende tart parlementaire hoffelijkheidsregel’, Binnenlands Bestuur, 6 december 2002, p. 29.

Tussentijds ontslag

Vier bewindslieden uit het kabinet Balkenende stapten tussentijds op. De eerste was staatssecretaris Bijlhout van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij koninklijk besluit van 22 juli 2002 was zij benoemd, bij koninklijk besluit van 23 juli 2002 werd zij ontslagen.²² De achtergrond was dat mevrouw Bijlhout onjuiste informatie had verstrekt over haar verleden bij de Surinaamse Volksmilitie. Zij had tegenover formateur Balkenende verklaard reeds vóór de Decembermoorden van 1982 uit de Volksmilitie te zijn gestapt. Er kwamen echter foto's in de publiciteit die bewezen dat dit niet waar was. Naar aanleiding van Kamervragen moest de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken Remkes toegeven dat de AIVD (voorheen BVD) geen wettelijke bevoegdheden heeft om dit soort incidenten te voorkomen.²³ Een ander punt waar de Kamer vragen over stelde, was het riante wachtgeld voor mevrouw Bijlhout. Zij zou nog twee jaar wachtgeld genieten krachtens de wet 'Appa'.²⁴ In het najaar van 2002 is een aanhangig wetsvoorstel tot wijziging van de wet Appa door de regering aldus gewijzigd, dat een minister of staatssecretaris die minder dan drie maanden in functie is geweest slechts zes maanden wachtgeld zal ontvangen. Ondanks een negatief advies van de Raad van State over de nota van wijzigingen heeft de Tweede Kamer de wet op 19 december 2002 met algemene stemmen aangenomen.²⁵

Het ontslag van de ministers Bomhoff en Heinsbroek is hierboven al aan de orde geweest. Zij vroegen en kregen op 16 oktober 2002 ontslag, nog voordat de overige leden van het kabinet zouden aftreden.²⁶ De ruzie die zich in de maanden daarvoor had ontwikkeld tussen de twee ministers is beschreven in een boekje dat ex-minister Bomhoff in december liet verschijnen.²⁷ Smakelijk geschreven met citaten en impressies uit de ministerraad. Balkenende vroeg vervolgens het Openbaar Ministerie te onderzoeken of de publicatie een strafbare schending opleverde van de geheimhoudingsplicht, neergelegd in artikel 26 van het Reglement van Orde van de Ministerraad. Op het eerste gezicht lijkt een strafrechtelijke veroordeling niet in verhouding te staan tot de ernst van het feit. De citaten spelen een ondergeschikte rol in het boek. Aan de andere kant zou men een voorbeeld kunnen willen stellen: in een periode waarin de strijd tegen het gedogen centraal lijkt te staan moet het lekken uit de ministerraad stoppen. In een strafzaak eerder in 2002 tegen een lid van de Provinciale Staten van Noord-Brabant ging het om vertrouwelijke documenten van Gedeputeerde Staten die aan de pers waren doorgegeven.²⁸ Het Statenlid werd door de rechtbank veroordeeld wegens overtreding van artikel 272, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht. De rechtbank overwoog in haar vonnis onder meer dat de verdachte de

²² Staatscourant 25 juli 2002, nr. 140, p. 7 en Staatscourant 26 juli 2002, nr. 141, p. 7. In het ontslagbesluit ontbrak overigens de gebruikelijke toevoeging 'op de meest eervolle wijze'.

²³ Aanhangsel II, 2001/02, nr. 1465 n.a.v. vragen van Th.C. de Graaf (D66).

²⁴ Aanhangsel II, 2001/02, nr. 1471 n.a.v. vragen van Van Bommel (SP). De afkorting 'Appa' staat voor Algemene Persoienwet Politieke Ambtsdragers.

²⁵ Tweede nota wijzigingen d.d. 9 december 2002, Kamerstukken II, 2002/03, 28227, nr. 12. Handelingen II, 19 december 2002, p. 2784-2785.

²⁶ Staatscourant 24 oktober 2002, nr. 205, p. 8.

²⁷ Eduard J. Bomhoff, 'Blinde ambitie. Mijn 87 dagen met Zalm, Heinsbroek en Balkenende', Uitgeverij Balans, 2002.

²⁸ Rb. 's-Hertogenbosch 5 maart 2002, Mediaforum 2002-4, nr. 13 m.nt. A.J. Nieuwenhuis.

beslissing van Gedeputeerde Staten om de documenten als vertrouwelijk aan te merken had kunnen aanvechten bij de bestuursrechter. Het is zeer de vraag of de weigering een ontheffing te verlenen van het geheim van de ministerraad eveneens een voor beroep vatbaar besluit is. Dan zou de bestuursrechter wel erg diep in het domein van de politiek doordringen.

De laatste bewindsman die sneuvelde was de minister van Defensie Korthals. Hij voelde zich op 12 december 2002 gedwongen op te stappen na het verschijnen van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid.²⁹ Als minister van Justitie in het vorige kabinet zou hij de Kamer onjuist hebben voorgelicht. In het najaar van 2001 had het Openbaar Ministerie bekend gemaakt dat een schikking was getroffen met drie bouwbedrijven die fraude hadden gepleegd rond de aanleg van de Schipholtunnel. Korthals had vervolgens tijdens een interpellatie in de Tweede Kamer gezegd dat hij niet bij de voorbereiding betrokken was geweest.³⁰ Uit het enquêterapport Bouwnijverheid bleek echter dat de minister al op 2 juli 2001 was geïnformeerd. Het was niet de eerste keer dat een demissionaire minister gedwongen werd voortijdig te vertrekken. Recente voorbeelden zijn de ministers Hirsch Ballin en Van Thijn uit het demissionaire kabinet Lubbers III (opgestapt wegens de IRT-affaire). Ook was het geen primeur dat een minister moest aftreden omdat hij in een vorige functie als bewindsman bleek te hebben gefaald. Dat overkwam eerder minister Van Eekelen uit het kabinet Lubbers II. Hij moest als minister van Defensie opstappen omdat hij als staatssecretaris van Binnenlandse Zaken in het vorige kabinet een 'chaotisch' paspoortbeleid zou hebben gevoerd. Ook toen was een parlementaire enquête de directe aanleiding voor het vertrek.

Parlementair onderzoek

Dit brengt ons op de parlementaire enquêtes. In 2002 vonden er twee plaats: de enquête Bouwnijverheid en de enquête Sebrenica. De instelling van de Enquêtecommissie Bouwnijverheid, voorgezeten door mevrouw Vos (GroenLinks), vond plaats op 7 februari 2002.³¹ De opdracht aan de commissie was voorbereid door een tijdelijke commissie, eveneens onder voorzitterschap van mevrouw Vos.³² Op 12 december 2002 bracht de enquêtecommissie haar eindrapport 'De bouw uit de schaduw' uit.³³ De Enquêtecommissie Sebrenica werd ingesteld op 5 juni 2002, na de val van het kabinet Kok II.³⁴ Voorzitter was de heer Bakker (D66). De onderzoeksopdracht was voorbereid door een tijdelijke commissie-Van Middelkoop

²⁹ K.B. 12 december 2002, Staatscourant 23 december 2002, nr. 247, p. 7.

³⁰ Handelingen II, 14 november 2001, p. 1645. Zie ook Kamerstuk II, 2001/02, 28093, nr. 14.

³¹ Handelingen II, 7 februari 2002, p. 3429.

³² Rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude, Kamerstukken II, 2001/02, 28093, nr. 23. Door de aanvaarding van een motie-Van Oven werden op 5 februari 2002 de aanbevelingen van de tijdelijke commissie overgenomen, Handelingen II, p. 3339.

³³ Kamerstukken II, 2002/03, 28244, nrs. 5-6.

³⁴ Handelingen II, 5 juni 2002, p. 4931.

(CU).³⁵ In een plenair debat op 25 april 2002 over het rapport van de tijdelijke commissie-Van Middelkoop rees een intrigerende vraag. Zou het gezien de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de uitzending van de vredesmissie naar Sebrenica niet beter zijn het houden van een parlementaire enquête over te laten aan de Eerste Kamer? De fracties van CDA, SGP en CU waren daar voorstander van, maar een meerderheid meende dat het politieke primaat van de Tweede Kamer zwaarder moest wegen.³⁶ Het eindrapport van de enquêtecommissie, getiteld 'Missie zonder vrede', verscheen op 27 januari 2003.

In de zomer kwam belangrijke jurisprudentie tot stand inzake het enquêterecht. Op verzoek van de Enquêtecommissie Bouwnijverheid had de Staat een kort geding aangespannen tegen Deloitte & Touche. Dit accountantsbureau weigerde de enquêtecommissie inzage te verschaffen in documenten, die licht zouden kunnen werpen op de praktijk van aanbestedingen door de provincie Zuid-Holland. De Staat vorderde afgifte van de stukken op grond van artikel 3 van de Wet op de Parlementaire Enquête (WPE). Deloitte verweerde zich in de eerste plaats met de stelling, dat de WPE een limitatief systeem van dwangmiddelen kent. Evenals in de Windmill-casus (HR 26 januari 1990, A.B. 408) zou een civielrechtelijk kort geding de publiekrechtelijke regeling 'op onaanvaardbare wijze doorkruisen'. In de tweede plaats voerde Deloitte aan, dat hij de bedrijfsgeheimen van zijn cliënten moest respecteren. Toepassing van artikel 3 WPE dreigde het verschoningsrecht volgens de artikelen 18 en 19 WPE illusoir te maken, aldus Deloitte.³⁷ Het Amsterdamse Gerechtshof oordeelde op 12 augustus 2002 echter ten gunste van de Staat: 'Noch in de geschiedenis van de WPE, noch ergens anders, is houvast te vinden voor de door Deloitte gehuldigde opvatting dat de regeling van de WPE exclusief bedoeld is en dat in het bijzonder de privaatrechtelijke weg is uitgesloten'.³⁸ Ook het beroep op de artikelen 18 en 19 WPE werd afgewezen.

Enkele weken daarvoor, op 28 juni 2002, wees de Hoge Raad arrest in de zaak Van de Bunt vs. Salomonson.³⁹ Een wetenschappelijke onderzoeker die een rapport schrijft voor een parlementaire enquêtecommissie kan, zo blijkt uit het arrest, geen beroep doen op de parlementaire onschendbaarheid. Artikel 71 Grondwet verleent deze onschendbaarheid mede aan 'andere personen die deelnemen aan de beraadslaging'. Volgens de Hoge Raad moeten deze woorden restrictief worden uitgelegd. Indien een Kamer of Kamercommissie personen hoort zonder hen tot de beraadslaging toe te laten, komt aan die personen geen immuniteit toe. In casu had Van de Bunt een deelrapport geschreven voor de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996). Salomonson achtte zich door Van de Bunt in zijn goede naam aangetast en vorderde met succes schadevergoeding. Dat onderzoekers zich minder vrij zullen uiten als zij geen immuniteit genieten, is volgens de Hoge Raad een

³⁵ Rapport van de Tijdelijke commissie aanvullende onderwerpen NIOD-rapport, Kamerstukken II, 2001/02, 28341, nrs. 1-2.

³⁶ Handelingen II, 25 april 2002, p. 4751-4775 en 4841. Alleen de VVD stemde tegen een parlementaire enquête.

³⁷ Artikel 18 WPE heeft betrekking op bedrijfsgeheimen; artikel 19 WPE op de geheimhoudingsplicht van artsen, advocaten e.d..

³⁸ Hof Amsterdam 12 augustus 2002, www.rechtspraak.nl, LJN-nr. AE6767.

³⁹ HR 28 juni 2002, www.rechtspraak.nl, LJN-nr. AE1544.

oplosbaar probleem. Zo wijst hij op de mogelijkheid dat de Staat vrijwaring verleent. Enkele maanden later speelde vrijwaring een rol bij het verschijnen van het rapport van de commissie-Van den Haak, die in opdracht van de regering de veiligheidsmaatregelen rond Pim Fortuyn had onderzocht.⁴⁰ Op advies van de landsadvocaat moest de commissie enkele passages over het privé-leven van Fortuyn uit haar eindverslag schrappen, omdat deze wellicht tot financiële claims van zijn nabestaanden zouden kunnen leiden.⁴¹

Als de Tweede Kamer onderzoek verricht, al dan niet in de vorm van een parlementaire enquête, heeft zij op grond van artikel 68 Grondwet in beginsel toegang tot alle documenten van de overheid. Omdat de regering de Tweede Kamer eventueel vertrouwelijk kan informeren, heeft het artikel een toegevoegde waarde naast de Wet openbaarheid van bestuur.⁴² Maar wat is de positie van externe (universitaire) onderzoekers, die door de Tweede Kamer zijn ingeschakeld? Welke rechten kunnen zij laten gelden, wanneer zij gevoelige informatie willen inzien? In de praktijk zijn hierover problemen gerezen. Zo liet het Presidium van de Tweede Kamer in 2001 een onderzoeksteam van de Erasmus Universiteit onderzoek doen naar de gang van zaken rond de veiling van UMTS-frequenties, waarbij grote financiële belangen in het geding waren.⁴³ De onderzoekers schreven hinder te hebben ondervonden van de wijze waarop informatie ter beschikking werd gesteld door de betrokken departementen. In het kabinetsstandpunt over het eindrapport gingen de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de minister van Financiën in op deze klacht. Aangekondigd werd dat voor dit soort situaties een algemeen 'protocol' zou worden opgesteld.⁴⁴ Dit protocol is op 14 januari 2002 ondertekend door de voorzitter van de Tweede Kamer en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het protocol bepaalt dat de Kamer uit haar midden een of meer leden aanwijst die verantwoordelijk zijn voor het onderzoek. Vertrouwelijke informatie wordt alleen aan deze Kamerleden verstrekt.⁴⁵

Naast de twee enquêtes werd in 2002 een 'gewoon' parlementair onderzoek geëntameerd. Tijdens de algemene politieke beschouwingen van september diende SP-fractievoorzitter Marijnissen (SP) een motie in, die vroeg om een onderzoek naar het gevoerde integratiebeleid.⁴⁶ Volgens de motie is het integratiebeleid onvoldoende geslaagd en is het gewenst te onderzoeken hoe dat komt. Een ruime meerderheid van de Tweede Kamer stemde daarmee in. In december 2002 is een tijdelijke commissie

⁴⁰ Rapport van de Commissie Feitenonderzoek beveiliging Pim Fortuyn (commissie-Van den Haak) d.d. 17 december 2002, Kamerstukken II, 2002/03, 28374, nr. 12.

⁴¹ Het Tweede Kamerlid Eerdmans (LPF) stelde op 7 januari 2003 schriftelijke vragen hierover aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze vragen waren nog niet beantwoord bij de afsluiting van deze kroniek.

⁴² Zie de notitie van de minister van BZK d.d. 21 januari 2002, 'Reikwijdte van artikel 68 Grondwet' (Kamerstukken II, 2001/02, 28362, nr. 2). Interessant is ook de brief van de vice-president van de Raad van State d.d. 12 juli 2002 over dit onderwerp (idem, nr. 4).

⁴³ Rapport van de Erasmus Universiteit 'De draad kwijt?' onder eindredactie van M.C.W. Jansen, A.P. Ros en N. van der Windt, Kamerstukken II, 2000/01, 24095, nr. 84.

⁴⁴ Kamerstukken II, 2001/02, 24095, nr. 86. p. 2-3.

⁴⁵ Protocol van afspraken over onderzoeken Tweede Kamer, Staatscourant 21 februari 2002, nr. 37, p. 10-11.

⁴⁶ Kamerstukken II, 2002/03, 28600, nr. 24.

ingesteld onder voorzitterschap van de VVD'er Blok.⁴⁷ Van de hand van Muller en Coenen verscheen in de zomer een informatief boek over parlementaire onderzoeken in de afgelopen jaren.⁴⁸

Staatkundige vernieuwingen

Roep om vernieuwing

De NRC vermeldde op de voorpagina op 21 december 2002 met grote letters dat er een roep om politieke vernieuwing was en de burger meer invloed wilde. Uit een onderzoek van de krant bleek dat de burger onder meer voelde voor invoering van een referendum en de gekozen burgemeester. Nu was al eerder uit onderzoek gebleken dat de burgers meer voelden voor staatkundige vernieuwingen dan de politici, maar ook dat dit hun stemgedrag niet sterk beïnvloedde. De verkiezingen van 15 mei 2002 werden uitgelegd als de wens van de kiezer naar vernieuwingen. Zoals Fortuyn het uitdrukte: er moest een einde komen aan de achterkamertjespolitiek van Den Haag. Met de directe verkiezingen van de burgemeester, de commissaris der koningin en de minister-president en de invoering van het referendum dacht hij hiermee een begin te maken. Wie gehoopt had dat de verkiezingen van 15 mei met 26 zetels voor de volgelingen van Fortuyn een doorbraak zou betekenen op het gebied van staatkundige vernieuwingen, kwam bedrogen uit. Het referendum werd door de volgelingen van Fortuyn prijsgegeven in ruil voor een studie naar de gekozen burgemeester. Over de andere voorstellen werd niet meer gerept en zo mocht de LPF meedoen met het kabinet Balkenende. Dit kabinet toonde zich zeer weinig ambitieus op het terrein van staatsrechtelijke hervormingen, ondanks een verkiezingsuitslag die op onrust onder de kiezers wees.

Met de start van het kabinet Balkenende kwam acht jaar Paars onder leiding van Kok ten einde. Wat hebben deze jaren ons aan staatkundige hervormingen opgeleverd? Eigenlijk niet meer dan de afronding van twee zeer beperkte wijzigingen van de Grondwet, te weten de wijziging van de artikelen inzake de defensie en de wijziging van artikel 12 van de Grondwet omtrent het huisvrederecht.⁴⁹ Tegelijkertijd kwam de Wet op de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten tot stand, die meer deed dan de naam van de BVD te wijzigen in AIVD.⁵⁰ Dat het met de nieuwe naam uitstaande had is niet aannemelijk, maar de dienst kwam veelvuldig in het nieuws onder andere met een rapport over vermeende invloeden van fundamentalisten op islamitische scholen en met kritiek van de Commissie van den Haak op het functioneren van de dienst ten aanzien van de risicoanalyse van de veiligheid van

⁴⁷ Kamerstukken II, 2002/03, 28689, nr. 1.

⁴⁸ E.R. Muller en N.J.P. Coenen, 'Parlementair onderzoek in Nederland', SDU 2002, p. 39-41.

⁴⁹ Rijkswet van 22 juni 2000 tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verdediging, Stb. 2000, 294. Wet van 7 februari 2002, houdende verandering in de Grondwet van de bepalingen over het binnentreden van woningen, Stb. 2002, 144.

⁵⁰ Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, 29 mei 2002, Stb. 2002, 148.

Fortuyn. Daarnaast speelt de vraag in hoeverre bewijs vergaard door de AIVD, in een strafproces een rol mag spelen.⁵¹

Het kabinet Kok II initieerde ook vier grondwetswijzigingen die in eerste lezing aanvaard werden. De verkiezingen van 15 mei betroffen dus tevens verkiezingen wegens ontbinding van de Tweede Kamer in gevolge artikel 137 Grondwet. Dit artikel schrijft voor dat na aanvaarding van de grondwetswijzigingen door de Staten-Generaal in eerste lezing, de Tweede Kamer ontbonden moet worden. De kiezer krijgt zo de kans zich uit te spreken over de voorstellen tot grondwetswijziging. Weinig kiezers zullen zich hier bij het uitbrengen van hun stem bewust van zijn geweest, maar de samenloop met de periodieke verkiezingen is in ons land de gebruikelijke methode. Politieke partijen besteden er ook geen aandacht aan en dus kan men uit de verkiezingen moeilijk iets afleiden ten aanzien van de steun voor de voorstellen tot grondwetswijziging.

De vier genoemde voorstellen betroffen de invoering van het correctief wetgevingsreferendum, de deconstitutionalisering van de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de koningin, een kleine wijziging van artikel 23 Grondwet (de onderwijsvrijheid) en het mogelijk maken van het tijdelijk vervangen van zwangere en zieke kamerleden.

Referendum

Het drama van de invoering van een correctief wetgevingsreferendum ging met de komst van het kabinet Balkenende een nieuwe fase in. Onder Paars II haalde het wetsontwerp in tweede lezing in de Eerste Kamer net niet de vereiste tweederde meerderheid, waardoor er een politieke crisis uitbrak in mei 1999 (de nacht van Wiegel). Het kabinet werd gelijmd doordat men afsprak dat het voorstel tot grondwetswijziging opnieuw ongewijzigd zou worden ingediend en een tijdelijke consultatief correctief wetgevingsreferendum mogelijk gemaakt zou worden. Het nieuwe grondwetswijzigingsvoorstel werd in eerste lezing aanvaard, net als de 'Tijdelijke referendumwet'. De laatste wet kende dezelfde hoge drempels als het grondwetsvoorstel; te weten 40 000 handtekeningen voor een initieel verzoek, te zetten op het stadhuis of andere aangewezen plaatsen, en daarna nog eens 600 000 handtekeningen voor een definitief verzoek. In het Strategisch akkoord, dat ten grondslag lag aan het kabinet Balkenende, werd bepaald dat het kabinet de intrekking van de 'Tijdelijke referendumwet' zou bevorderen en de grondwetswijziging in tweede lezing die beoogde het correctief wetgevingsreferendum in te voeren, niet zou ondersteunen. Wel dwong artikel 137 lid 4 van de Grondwet volgens de heersende leer het kabinet de grondwetswijziging opnieuw in te dienen. In de Memorie van Toelichting gaf het kabinet echter aan het voorstel niet te ondersteunen.⁵² *'Referenda berusten naar het oordeel van het kabinet op de onjuiste veronderstelling dat openbaar bestuur niet meer is dan de opstelsom van afzonderlijke maatregelen die*

⁵¹ Rechtbank Rotterdam 18 december 2002, www.rechtspraak.nl, LJN-nr. AF2141.

⁵² Kamerstukken II, 2001-2002, 28515, nr.1 en 2.

naar believen kunnen worden afgewezen. Het kabinet stelt zich veeleer het versterken van de representatieve democratie op basis van evenredige vertegenwoordiging en een goed functionerend bestuur ten doel.⁵³

Hoewel de schriftelijke behandeling van het wetsontwerp in tweede lezing reeds was afgerond, heeft de Tweede Kamer in verband met de demissionaire status van het kabinet niet meer gestemd over het grondwetsvoorstel.⁵⁴ De VVD-fractie, die eerder om opportunistische redenen voor het voorstel in eerste lezing had gestemd, zou die steun voor de tweede lezing conform het Strategisch akkoord intrekken. Het CDA was altijd al tegen. Ook de behandeling van de intrekking van de Tijdelijke referendumwet is niet meer afgerond door de Tweede Kamer. De regering had voorgesteld het wetsontwerp zelf uit te sluiten van een mogelijk referendum. Dit lijkt voorlopig het einde van de invoering van een correctief wetgevingsreferendum, al zal dat nog afhankelijk zijn van de te vormen nieuwe regeringscoalitie. De voorstanders van een referendum hoeven dit niet al te zeer te betreuren. De voorwaarden van het voorgestelde referendum zijn immers zo onmogelijk zwaar gemaakt door de tegenstanders in de coalitie, de VVD, dat we blij mogen zijn dat deze niet worden ingevroren in onze Grondwet. Met dit voorstel zou de burger blij gemaakt zijn met een dode mus.

Des te opvallender waren de pogingen van de Tweede Kamer om op het gebied van de Europese politiek het referendum juist wel in te voeren. Een motie De Graaf werd aangenomen waarin de regering werd verzocht de verschillende mogelijkheden van een referendum inzake de uitbreiding van de Europese Unie te inventariseren. Zoals te verwachten viel bleek deze inventarisatie alleen maar problemen te behandelen. Een referendum voorafgaande aan de besluitvorming zou ingewikkelde wetgeving vergen die de nodige tijd zou kosten en de uitbreiding alleen maar zou vertragen. Een correctief referendum na de besluitvorming, dat wil zeggen na goedkeuring van de verdragswijziging door de Staten-Generaal bij rijkswet, zou minder ingewikkeld zijn omdat daarop de 'Tijdelijke referendumwet' van toepassing zou zijn. Maar het was juist de bedoeling van het kabinet Balkenende deze wet nog voordien in te trekken. Immers, wanneer de 'Tijdelijke referendumwet' nog wel van toepassing zou zijn, zou dit volgens de regering ook de besluitvorming ernstig kunnen vertragen.⁵⁵ Ook voor een referendum over de resultaten van de Conventie, die een Europese Grondwet poogt te ontwerpen, voelde het kabinet niets, ondanks de wens van de Tweede Kamer. De vraag was of het resultaat zich wel zou lenen voor een referendum nu de Conventie ook wel eens slechts verschillende opties zou kunnen schetsen. Daarnaast is de relatie ten opzichte van de Inter Gouvernementele Conferentie (IGC) niet duidelijk.⁵⁶

⁵³ Kamerstukken II, 2001-2002, 28515, nr. 3.

⁵⁴ Handelingen II, 2002-2003, nr. 31, p. 2235.

⁵⁵ Kamerstukken II, 2002-2003, 23987, nr.28.

⁵⁶ Kamerstukken II, 2002-2003, 21501-20, nr. 202.

Burgemeester

Of het voorstel om het vereiste van benoeming door de regering van de burgemeester en de commissaris van de koningin uit de Grondwet te halen, wel op een tweederde meerderheid in tweede lezing mag rekenen, is ook onzeker. De CDA-fractie wil eigenlijk eerst een fundamentele discussie aangaan over de positie van de burgemeester en pas daarna de daarbij passende aanstellingswijze vorm geven.⁵⁷ Ook dit voorstel is niet meer in stemming gebracht voor de verkiezingen van 22 januari 2003. Aanvaarding van dit voorstel lijkt essentieel voor diegenen die in de toekomst een andere benoemingswijze van de burgemeester voorstaan. Immers, het voorstel zou het mogelijk maken bij eenvoudige meerderheid bij een gewoon wetsvoorstel hierover te beslissen. Gezien de verdeeldheid over een directe verkiezing van de burgemeester lijkt het niet eenvoudig hiervoor een gekwalificeerde meerderheid te mobiliseren.

De huidige procedure, neergelegd in artikel 61 van de Gemeentewet, is een typisch paars compromis dat weinigen bevredigt. Het vereiste van benoeming door de regering, een wens van de VVD, werd gehandhaafd. Maar de Gemeenteraad mag een openbare aanbeveling doen van twee personen waarvan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alleen gemotiveerd mag afwijken in zijn voordracht. Hiermee leek een wens van de PvdA, die benoeming door de Raad voorstond, in vervulling te zijn gegaan. Tenslotte kreeg D66 het burgemeestersreferendum indien de Gemeenteraad hiertoe expliciet besloot. Al na korte tijd deden zich veelvuldig problemen voor omdat kandidaten meestal geen tweede wilden staan op een openbare aanbeveling. Dit terwijl een aanbeveling van één persoon slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk zou zijn omdat anders het benoemingsrecht door de regering teveel zou worden uitgehouden. Het burgemeestersreferendum mondde in de gemeenten waar dit plaatsvond, (o.a. in Vlaardingen en Best) logischerwijs uit in een beautycontest, nu de bevoegdheden van de burgemeester hetzelfde bleven en deze weinig invloed op het collegeprogramma had. Dat deze procedure geen lang leven beschoren leek lag dus enigszins voor de hand. Het Strategisch akkoord van het kabinet Balkenende voorzag dan ook in afschaffing van zowel de openbare aanbeveling door de Gemeenteraad als het burgemeestersreferendum. Dus leken we weer terug bij af te zijn. Maar het akkoord bepaalde ook:

*'Een rechtstreeks gekozen burgemeester kan bijdragen aan een betere invloed van de kiezer op beleid dat zijn directe leefomgeving in hoge mate bepaalt. De procedure tot wijziging van de Grondwet om de aanstelling van de burgemeesters bij wet te regelen wordt derhalve voortgezet. De implicaties van de verkiezing van de burgemeester voor de inrichting van het gemeentelijk bestuur, voor de bevoegdheden voor openbare orde en veiligheid, voor de verhouding tussen burgemeester en wethouders en de gemeenteraad, worden onderzocht.'*⁵⁸

Kortom, de concessie van de VVD en het CDA, traditioneel geen voorstanders van de gekozen burgemeester, was beperkt tot een onderzoek, alsof nog niet genoeg onderzoek op dit gebied was verricht, o.a. door de Staatscommissie-Elzinga. Overigens was binnen de VVD op dit gebied een verandering op til. Een interne

⁵⁷ Kamerstukken, TK 2002-2003, 28509, nr. 4 en 5.

⁵⁸ Strategisch akkoord, Kamerstukken II 2001-2002, 28375, nr. 5, p. 26.

VVD-commissie onder leiding van de Rotterdamse burgemeester Opstelten kwam met de unanieme aanbeveling van een gekozen burgemeester; een zogenaamd presidentieel model.⁵⁹ Dit zou alvast bij wet vorm gegeven kunnen worden zonder de Grondwet te hoeven veranderen, mits uiteraard het deconstitutionaliseringsvoorstel ten aanzien van het benoemingsvereiste zou zijn aanvaard in tweede lezing. Elzinga nam in Binnenlands Bestuur fel stelling tegen deze opvatting.⁶⁰

Inmiddels heeft demissionair minister van buitenlandse zaken Remkes op 2 januari 2003 een verkennende notitie over de invoering van de direct gekozen burgemeester naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarin schetst hij twee mogelijke modellen. In het ene model draagt de burgemeester wethouders voor benoeming en ontslag voor bij de Raad. Zijn positie in het college wordt versterkt en hij krijgt meer zeggenschap over het collegeprogramma. In het andere model benoemt en ontslaat hij zelf de wethouders. Het collegiaal bestuur van B en W wordt aan hem overgedragen en het verkiezingsprogramma voor de burgemeester is bepalend voor het te voeren bestuur. Naast wijziging van artikel 131 (deconstitutionalisering benoeming) vergt het laatste model meer wijzigingen van de Grondwet, zoals het hoofdschap van de Raad, het collegiaal bestuur en het raadsvoorzitterschap.⁶¹

Opvallend is trouwens dat de burgemeesters van de drie grootste steden, overigens van verschillende politieke signatuur, uitgesproken voorstanders zijn van de direct gekozen burgemeester. Zij ervaren blijkbaar de beperkingen van de bevoegdheden van het ambt, die in scherp contrast staan met de verwachtingen die de burger heeft van de burgemeester. Overigens lijkt het getij voor de gekozen burgemeester te keren, nu Balkenende na de val van zijn kabinet reeds heeft gezegd dat hij geen voorstander is van de gekozen burgemeester en de VVD het rapport van de commissie-Opstelten niet omarmd heeft in het laatste verkiezingsprogramma. De vraag is dan ook of het deconstitutionaliseringsvoorstel nog wel een tweederde meerderheid zal halen nu naast het CDA ook de CU en de SGP tegen lijken te zijn.

Bovendien kan men zich de vraag stellen of het deconstitutionaliseringsvoorstel niet geheel opnieuw in eerste lezing aan de orde moet komen. De nieuwe kamer heeft, na de ontbinding mede om dit voorstel, geen kans gezien de behandeling af te ronden. Artikel 137 Grondwet bepaalt in lid 4: 'Nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen, overwegen beide kamers in tweede lezing het voorstel tot verandering, bedoeld in het eerste lid.' Hiermee kan toch onmogelijk bedoeld zijn 'iedere latere Tweede Kamer', ook al heeft de verkiezing van die kamer geen enkel verband meer met het voorstel de Grondwet te veranderen. Een andere lezing van deze bepaling leidt tot de merkwaardige consequentie, dat een kleine meerderheid van de nieuw gekozen kamer bij afwezigheid van een tweederde meerderheid kan bepalen dat het voorstel niet behandeld wordt in afwachting van een gunstiger verkiezingsresultaat van een 'latere' kamer. Voor de grondwetswijziging van 1983 sprak de Grondwet

⁵⁹ 'Naar een nieuwe ambtsketen voor de burgemeester?', Rapport van de VVD commissie Positie burgemeester en verandering lokaal bestuur, 18 september 2002.

⁶⁰ Zie o.a. D. J. Elzinga, in Binnenlands Bestuur, 16 aug. 2002, p. 23.

⁶¹ Kamerstukken II, 2002-2003, 28759, nr.1.

over ‘de nieuwe kamers overwegen’.⁶² Wij zijn benieuwd of de constitutionele zuiverheid het hier gaat winnen van mogelijke politieke opportuniteit.

Onderwijsvrijheid

Als deze bepaling inderdaad tot een valbijl leidt van bovengenoemd voorstel, dan geldt dit om dezelfde reden voor de voorstellen tot wijziging van artikel 23 Grondwet (het onderwijsartikel) en het voorstel om zwangere en zieke kamerleden tijdelijk te mogen vervangen. Dit laatste voorstel, nu ietwat gewijzigd, leidde al eens eerder schipbreuk in tweede lezing in de Eerste Kamer.⁶³ Het wijzigingsvoorstel van artikel 23 beoogt een samenwerkingsschool tussen openbaar en bijzonder onderwijs mogelijk te maken. Sommigen meenden dat in verband met de doorbreking van het duale stelsel de Grondwet gewijzigd moest worden.⁶⁴ Overigens wilde de Tweede Kamer alleen maar een samenwerkingsschool mogelijk maken als bleek dat afzonderlijke scholen het niet gered hadden. Stichting van meet af aan zou uitgesloten blijven wegens te grote aantasting van het duale stelsel. Ook de proeve van een uitvoeringswet die de Tweede Kamer had gevraagd voor de behandeling in tweede lezing, gaat van dit uitgangspunt uit.⁶⁵

Meer fundamenteel werd de status van het bijzonder onderwijs aan de orde gesteld tijdens de campagnes voor de verkiezingen van 22 januari 2003, eerst alleen nog door D66 maar later ook door de lijsttrekkers Bos van de PvdA en Zalm van de VVD. Twee problemen werden gesignaleerd. In de eerste plaats zouden bijzondere scholen een restrictief toelatingsbeleid voeren voor allochtone leerlingen en daardoor mede debet zijn aan het ontstaan van zogenaamde witte en zwarte scholen. De discussie hierover werd wat weinig genuanceerd gevoerd en blijkbaar hadden de politici het advies van de Onderwijsraad ‘Vaste grond onder de voeten’, over de noodzaak tot wijziging van artikel 23 niet gelezen. Overigens adviseerde de Onderwijsraad artikel 23 niet te wijzigen.⁶⁶

Nog fundamenteeler was de aanval op het principe van het bijzonder onderwijs zelf. Het duale stelsel zou integratie van allochtone leerlingen niet bevorderen. Angst voor de vermeende invloed van fundamentalisten op Islamitische scholen werd ingegeven door de gebeurtenissen van 11 september 2001. Vooral de godsdienstlessen kwamen onder vuur te liggen. De Tweede Kamer, het CDA inclusief, zag hier een schone taak voor de onderwijsinspectie om toezicht op deze lessen te houden. Met name de vraag of tijdens deze lessen tot haat jegens andere groeperingen werd aangezet, zou tot

⁶² Bijvoorbeeld de Grondwet van 1963, artikel 211.

⁶³ Kamerstukken II, 1993-1994, 23430; Handelingen EK 5 maart 1996, EK 24-1173.

⁶⁴ Zie ook het advies van de Onderwijsraad die hiervoor om advies was gevraagd en wiens voorstel door het kabinet Kok II gevolgd werd. ‘Samen verder – advies inzake de samenwerkingsschool’, Onderwijsraad 990750/371, 10 januari 2000.

⁶⁵ Wijziging van enige onderwijswetten inzake samenwerkingsscholen, Proeve van de uitvoeringswetgeving. Bijlage bij de brief van de Minister van OC&W, dd. 18 december 2002.

⁶⁶ Advies van de Onderwijsraad, ‘Vaste grond onder de voeten’, Verkenning Onderwijsraad over artikel 23 van de Grondwet, juli 2002.

bemoeienis van de schoolinspectie aanleiding moeten geven. Aanvankelijk verzette de Minister van Onderwijs zich tegen deze wens, maar zij bond in onder druk van de Kamer. Opvallend is hoe weinig constitutioneel en historisch over dit vraagstuk wordt nagedacht. Je zou denken dat we het bij het vraagstuk van de zwarte scholen meer over de essentie van de onderwijsvrijheid en godsdienstvrijheid hebben dan bij het vraagstuk van de samenwerkingschool. De vraag is zeker gewettigd of ons duale schoolsysteem op zichzelf genomen integratie tegengaat. Voorstanders van het bijzonder onderwijs zagen oorspronkelijk juist in 'het isolement hun kracht'. Daarentegen vond de heer Zalm dat kritisch gekeken zou moeten worden naar de samenstelling van de besturen van bijzondere scholen, vooral islamitische.⁶⁷ De schoolstrijd die in 1917 beslecht leek, ging juist ook over de vraag van integratie of segregatie van leerlingen. Het lijkt erop dat het isolement van de Islamitische scholen als bedreigender wordt ervaren dan het isolement dat protestanten en katholieken bewust nastreefden en dat vaak juist gezien werd als methode van emancipatie.

Overige pogingen van paars

De staatsrechtelijke vernieuwingspogingen van Paars beperkten zich niet tot bovengenoemde voorstellen tot wijziging van de Grondwet. Het kabinet Kok II kwam met een nota over de positie van de Eerste Kamer en een flexibelere wijziging van de Grondwet.⁶⁸ De Tweede Kamer weigerde deze nota te bespreken omdat de regering slechts mogelijke alternatieven schetste zonder zelf een voorkeur uit te spreken. De Eerste Kamer besprak de nota wel, maar voor enige wijziging van de positie van de Eerste Kamer leek geen meerderheid te vinden, ook niet voor de suggestie van een terugzendvariant. Over de positie van de Eerste Kamer verscheen ook een proefschrift van Knippenberg.⁶⁹ In varianten van een flexibelere wijziging van de Grondwet, neerkomende op wijziging binnen één regeerperiode, bleek ook de Eerste Kamer niet geïnteresseerd.

Hetzelfde lot onderging de nota over wijziging van het kiesstelsel.⁷⁰ Ook hierover weigerde de Tweede Kamer te spreken, opnieuw wegens gebrek aan een eenduidig standpunt van de regering, hoewel deze nota beloofd was bij het regeerakkoord van het kabinet Kok II. Overigens bleek vlak voor de verkiezingen van 15 mei j.l. bij het CDA en de PvdA belangstelling te bestaan voor het Duitse kiesstelsel. Maar van deze belangstelling bleek niets meer over bij de formatie van het kabinet Balkenende. Des te opvallender is dan ook dat minister Remkes bij de schriftelijke behandeling van de grondwetswijziging over het correctief wetgevingsreferendum zich plotseling een voorstander toont van het meer stemmen geven aan de kiezers om zodoende de band tussen kiezers en gekozenen te versterken.⁷¹

⁶⁷ Zie een artikel van de hand van Zalm in de NRC, dd. 2 januari 2003.

⁶⁸ Notitie: 'Reflecties over de positie van de Eerste Kamer', 26976, nr.1 e.v.

⁶⁹ E.T.C. Knippenberg, De Senaat. Rechtsvergelijkend onderzoek naar het House of Lords, de Sénat, de Eerste Kamer en de Bundesrat, Univ. Maastricht, 2002.

⁷⁰ Nota 'Wijziging Kiesstelsel', Kamerstukken II, 1999-2000, 26957, nr. 2.

⁷¹ Kamerstukken, TK 2002-2003, 28515, nr.6, p.2.

Over de voorstellen een aantal grondrechten aan te passen aan het digitale tijdperk in navolging van het advies van de Commissie Franken is al enige tijd niets meer vernomen. Het kabinet Kok II bracht nog een positief regeringsstandpunt uit en vroeg advies over concrete wetsontwerpen tot wijziging van de Grondwet aan de Raad van State. Maar na dat (nog geheime) advies is het stil geworden. Ook het kabinet Balkenende heeft op dit terrein niets meer van zich laten horen.

Over het Statuut van het Koninkrijk geen nieuws. De bevolking van Sint Maarten heeft zich bij referendum uitgesproken voor een status aparte en ook de Antilliaanse regering heeft zich hier achter gesteld. Toch zal Nederland hieraan geen medewerking verlenen, zo stelt het Strategisch Akkoord. Kennelijk vindt men iedere motivering overbodig. De lijn is wel consistent met die van Kok II, maar of dat de bevolking van Sint Maarten bevredigt is de vraag. Over onze band met Aruba en de Nederlandse Antillen wordt politiek alleen nog in problematiserende zin gesproken, vanuit een 'crimecontrol' perspectief. Dat lijkt ons een wat beperkte visie op de koninkrijksverbanden. Vanuit vooral dit oogpunt zijn er ook weer geluiden te horen de West in te lijven als provincie(s) of gemeenten. In de recent verschenen *Prakkebundel* doet Jesserun d'Oliveira de suggestie dat als alternatief ook gekozen zou kunnen worden voor de optie dat Nederland zich afscheidt van het Koninkrijk.⁷²

Toetsingsrecht – rol van de rechter

Op het gebied van constitutionele toetsing valt er wel een interessante ontwikkeling te vermelden. Het Tweede Kamerlid Halsema van GroenLinks kwam met een initiatiefwetsontwerp om toetsing van wetten in formele zin aan de klassieke grondrechten in de Grondwet mogelijk te maken.⁷³ Op de valreep kwam ook het kabinet Kok II nog met een nota waarin dit bepleit werd.⁷⁴ Dit leek op een heuse doorbraak in een jarenlange impasse waarin de meeste politici niets leken te voelen voor enige uitbreiding van de rol van de rechter ten aanzien van het constitutioneel toetsingsrecht. Ook het VVD-verkiezingsprogramma bood een opening. Toch leek het Strategisch akkoord van het kabinet Balkenende de deur die nu net op een kier stond, weer dicht te gooien met de tekst: 'De constitutionele toetsing van wetten aan de Grondwet wordt gezien in het kader van de discussie over de introductie van grondrechten in het Europese Unieverdrag'. De vraag is dan wat het één voor het ander betekent. Het verband lijkt alleen gezocht als uitstelmanoeuvre. Immers, de mogelijke opneming van grondrechten in een Europese grondwet zal toch vooral bedoeld zijn te werken ten opzichte van de Europese instellingen, althans zo is het Handvest van grondrechten bedoeld. En dit Handvest wordt als voorloper beschouwd van een grondrechten-catalogus in een Europese Grondwet. Hier lijkt de invloed van de informateur van het kabinet Balkenende, de heer Donner, op het Strategisch akkoord groot. Hij was de enige die een minderheidsstandpunt innam in de genoemde

⁷² H.U. Jesserun d'Oliveira, 'Nederlandse Secessie uit het Koninkrijk', in: J.-H. Reestman en J.L. de Reede (red.), *Op het snijvlak van recht en politiek (Prakke Bundel)*, Kluwer 2003, p.111 e.v.

⁷³ Kamerstukken II, 2001-2002, 28331, nr. 2.

⁷⁴ Nota 'Constitutionele toetsing van formele wetten', Kamerstukken II, 2001-2002, 28355, nr. 2.

Commissie-Franken, die het constitutioneel toetsingsrecht bepleitte ten aanzien van grondrechten.⁷⁵ Hoe korter een formatie duurt en hoe meer besloten het gezelschap, zoals bij de formatie Balkenende, hoe groter de invloed is van enkelen.

Voor wat betreft de derde fase rechterlijke organisatie koos het kabinet Kok II ervoor verder geen wijziging aan te brengen in de structuur van de bestuursrechtspraak. Een verdere concentratie of stroomlijning van de bestuursrechtspraak werd niet nodig gevonden. Wel wilde het kabinet iets doen aan een rechtseenheidvoorziening om uiteenlopende jurisprudentie van de verschillende rechtscolleges te voorkomen. Maar een uitgewerkt plan ligt nog niet voor. Invoering van rechtspraak in twee instanties voor belastingrechtspraak werd nodig geacht en een voorontwerp voor een wetsvoorstel is reeds bekendgemaakt. Ter voorkoming van vertraging door bezuinigingsperikelen heeft de Tweede Kamer in een motie gevraagd om spoedige indiening van het wetsvoorstel.⁷⁶

Opvallend was de reactie van de Raad van State (RvS) in het NJB op de kritiek van Spijkerboer op de Raad in vreemdelingenzaken.⁷⁷ Overigens was de reactie afkomstig van het hoofd Communicatie en Externe betrekkingen en niet van de vice-president van de RvS, terwijl het hier toch om meer ging dan een eenvoudig persbericht. De toenemende kritiek op de Raad en zijn rolperceptie van grensrechter in plaats van scheidsrechter valt enigszins samen met de kritiek op de dubbelrol van de RvS, als adviseur en rechter. Waarom geeft de regering er na Procola de voorkeur aan het Hof in Straatsburg hierover te laten beslissen, in plaats van het eigen huis van de RvS in orde te brengen door een afzonderlijke kamer rechtspraak te creëren die iedere schijn van vooringenomenheid structureel kan wegnemen? De Grondwet voorziet in deze mogelijkheid. Zelfs al wint de regering de huidige slag omtrent de Betuwelijn in Straatsburg, dan nog zal het punt blijven terugkomen. Overigens heeft de vice-president, Tjeenk Willink, al gepleit voor een meer structurele oplossing van de dubbelrol; nu de regering nog.⁷⁸

Verder laaide na de ramp in Enschede de discussie tussen de regering en de Tweede Kamer over de strafrechtelijk aansprakelijkheid van de overheid weer op. De oplossing uit het Pikmeer II arrest⁷⁹ dat de overheid niet aansprakelijk is wanneer ze een specifieke overheidstaak uitvoert, bevredigde de Kamer niet. Het beproefde middel van een commissie werd van stal gehaald. De Commissie-Roelvink adviseerde wel de mogelijkheid te openen de overheid strafrechtelijk aansprakelijk te stellen, maar alleen met betrekking tot zogenaamde 'ordeningsdelicten'. Bovendien moest niet de staat als rechtspersoon worden aangesproken, maar moest de vervolging aanknopen bij de organisaties die deel uitmaken van de staat en die zelfstandig aan het verkeer

⁷⁵ Zie hierover ook de opvatting van Donner in het NJB, 2002, p. 1844 waarin hij zich een tegenstander van het toetsingsrecht betoont.

⁷⁶ Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003, Brief van de Minister van Justitie, TK 2002-2003, 28600 VI, nr. 38.

⁷⁷ NJB, afl. 1, 3 januari, 2003, p. 17.

⁷⁸ Zie NRC, 4 januari 2003, waarin Tjeenk Willink een wetswijziging voorstaat die voorkomt dat staatsraden in rechtspraak oordelen over wetsvoorstellen waarbij zij ook betrokken zijn geweest in hun adviesfunctie.

⁷⁹ HR 6 jan. 1998, NJ 1998, 367.

deelnemen. De bevoegdheid van de Minister van Justitie om concrete aanwijzingen aan het O.M. te geven, zou moeten worden uitgesloten om een dubbelrol van de Minister van Justitie te voorkomen.⁸⁰ Met uitzondering van de laatste aanbeveling heeft de regering het advies overgenomen en op 9 maart 2002 naar de Tweede Kamer gezonden.

Toch enige vernieuwingen?

Naar aanleiding van de formatie van het kabinet Balkenende was er toch een tweetal nieuwe staatsrechtelijke ontwikkelingen. In de eerste plaats werd het Strategisch akkoord, waar het kabinet zich later op zou baseren, in de Tweede Kamer besproken voordat een formateur werd aangewezen. Dit gebeurde in aanwezigheid van de informateur, de heer Donner. Hoewel beoogd was het Strategisch akkoord een akkoord op hoofdlijnen te laten zijn en geen gedetailleerd regeerakkoord, besloeg het toch zo'n veertig pagina's. Het was in de beste monistische traditie tot stand gekomen, na onderhandelingen met de fractieleiders van de beoogde coalitiepartijen. Ook de fracties van deze partijen hadden hun goedkeuring al aan het akkoord gegeven, zelfs nadat de fractieleider van de LPF meerdere keer door zijn fractie naar de onderhandelingstafel was teruggestuurd. Van een open debat in de Tweede Kamer kon daarom niet gesproken worden en de beoogde oppositiepartijen slaagden er dan ook nauwelijks in het akkoord te amenderen. Slechts één motie werd aangenomen. Deze werd ingediend door het kamerlid Teeven, die nog wat extra geld voor de politie wist te reserveren. Het ging over een ondergeschikt punt dat tijdens de onderhandelingen over het hoofd was gezien.⁸¹

Een andere nieuwigheid betrof een kennismaking tussen de nieuwe benoemde bewindslieden en de vaste kamercommissies, na de formatie. Van een soort 'hearing' in Amerikaanse stijl, wat sommige partijen voor de verkiezingen hadden gewild, was geen sprake. Dit past misschien ook slecht in de tradities van ons parlementair stelsel.⁸²

Voor de verkiezingen hadden verschillende partijen bepleit de formateur te laten aanwijzen door de Tweede Kamer. Met het oog hierop was zelfs de Kieswet gewijzigd om het mogelijk te maken de nieuwe Tweede Kamer al acht dagen na de verkiezingen bijeen te laten komen.⁸³ Na de verkiezingen van 15 mei werden aan dit voornemen weinig woorden meer besteed en werd ook deze mogelijkheid tot vernieuwing niet aangegrepen. De politieke situatie bleek al moeilijk genoeg. Ook na de verkiezingen van 22 januari j.l. werd het bijeenkomen van de nieuwe Tweede Kamer niet afgewacht

⁸⁰ Commissie-Roelvink, 'Strafrechtelijke aansprakelijkheid van de staat', (Den Haag februari 2002); zie ook Peter Cup, 'Recente ontwikkelingen in de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid', in: Openbaar bestuur, 2002-6/7 p. 2 e.v.

⁸¹ Debat met de informateur over het Strategisch akkoord, Handelingen II 2001-2002, nr. 91, p. 5392-5429.

⁸² De gesprekken vonden plaats in september 2002. Ze hadden voornamelijk betrekking op de beleidsplannen en prioriteiten van de nieuwe bewindslieden. Slechts af en toe kwamen meer persoonlijke vragen aan de orde. TK, 2002-2003, 28600.

⁸³ Wet van 20 december 2001 tot wijziging van de Kieswet, Stb. 2001, 705.

alvorens informateur Donner, na adviezen van de fractievoorzitters aan de Koningin, aan de slag ging met zijn verkennende onderzoek naar de meest gereede coalitie. Wat dit aangaat lijkt de wijziging van de Kieswet een overbodige exercitie.

Tot vorig jaar was het gebruikelijk dat de grootste kamerfractie de voorzitter van de Tweede Kamer leverde. In mei 2002 werd met deze traditie gebroken. Er vond een open verkiezing plaats waarin ieder lid zich kandidaat kon stellen. Winnaar van de verkiezing werd de VVD'er Weisglas, hoewel zijn eigen fractie oud-minister Jorritsma naar voren had geschoven. Weisglas werd op 28 mei 2002 meteen in de eerste ronde gekozen.⁸⁴ Direct na de Tweede Kamerverkiezingen van 22 januari 2003 spraken de fractiesecretarissen af dat de procedure van een open verkiezing begin februari opnieuw zou worden vervolgd.

Vermeldenswaardig is ook dat de leden van de PvdA voor de afgelopen verkiezingen voor het eerst bij referendum hun lijstaanvoerder mochten kiezen. Bij D66 was dit al een lang bestaande traditie. Echt vernieuwend zou het zijn om ook in Nederland voorverkiezingen te houden als poging om de partijoligarchie te doorbreken.

Ook opvallend was dat het kabinet Balkenende de behoefte aan een nieuwe ZBO-regeling opnieuw wilde bezien.⁸⁵ De Tweede Kamer, met name Olga Scheltema van D66, had juist jarenlang aangedrongen op een algemene wettelijke regeling van ZBO's en het ingediende wetsontwerp was na vele amendementen van de Tweede Kamer reeds aanhangig bij de Eerste Kamer. Betekent de formule van Balkenende voorlopig het einde van de exercitie om de ZBO's enigszins te reguleren en onder (politieke) controle te brengen?

De invoering van de vernieuwde Comptabiliteitswet leidde in het NJB tot een discussie over de uitholling van het budgetrecht van de Tweede Kamer.⁸⁶

Dualiteit van het gemeentebestuur

De gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002 waren de eerste verkiezingen onder het gedualiseerde gemeentebestel. De meest opvallende vernieuwing was dat de wethouders niet meer uit gemeenteraadsleden maar ook van buiten de raad gekozen mogen worden door de raad. Hiervan bleek meteen volop gebruik gemaakt te worden. In bijna 25 procent van de gemeenten werd een wethouder van buiten de raad gekozen en dat betrof bijna tien procent van alle wethouders. Een meer parlementair georiënteerd stelsel deed zijn intrede. Wethouders wonen niet meer automatisch raadsvergaderingen en vergaderingen van hun fracties bij. In veertig procent van de gemeenten is de afspraak gemaakt dat wethouders alleen op uitnodiging van de raad aanwezig zullen zijn. In bijna de helft van de gemeenten mogen wethouders altijd

⁸⁴ Handelingen II, 28 mei 2002, p. 4881-4893. Een derde kandidaat was Jansen van Raay (LPF).

⁸⁵ Strategisch Akkoord, p. 26 en Kamerstukken I, 2002-2003, 27426, nr. 276.

⁸⁶ Zie het artikel van Van Haaren, NJB 2002, p. 1604 e.v. en de discussie tussen Warmelink en Minderman, NJB 2003, p. 21 en 22.

aanwezig zijn.⁸⁷ Uit een onderzoek onder de vijftig grootste gemeenten bleek dat in verreweg de meeste gevallen de wethouder nog gewoon aanschuift bij de vergadering van zijn fractie.⁸⁸

Ook het fenomeen van de (in)formateur deed zijn intrede bij de formatie van de colleges van B en W. Tot dan toe speelde de fractievoorzitter van de grootste fractie de rol van (in)formateur. In bijna tien procent van de gevallen werd een (in)formateur van buiten aangetrokken. De bekendste was wel Van Schendelen, die betrokken werd bij de formatie van het college in Rotterdam, waar de partij Leefbaar Rotterdam onder Fortuyn de grootste fractie was geworden. In bijna de helft van de gemeenten was ook al een aparte raadsgriffier aangesteld en bij twintig procent van de gemeenten werd een afzonderlijke rekenkamerfunctie ingevoerd, hoewel dat laatste pas verplicht is vanaf 2006. De vraag blijft of de burger door deze wijzigingen in de structuur dichter bij het bestuur komt. Dat is immers beoogd met de dualiseringsoperatie.

De Raad voor het openbaar bestuur (R.O.B.) is verzocht te adviseren of hoofdstuk 7 van de Grondwet, dat handelt over provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen, aanpassing behoeft. Dit tegen de achtergrond van de dualisering van het gemeentebestuur. In een eerste, tussentijds, advies adviseert de R.O.B. de Grondwet aan te passen om de hoofdlijnen van het dualistisch bestel vast te leggen. Zo stelt hij nu al voor de bepaling te schrappen waarin staat dat de Raad het hoofd van de gemeente vormt.⁸⁹

Inmiddels is ook het wetsontwerp ‘Aanpassing van enkele wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur’ ingediend.⁹⁰ Om ook het provinciebestuur te dualiseren is inmiddels een wetsvoorstel tot wijziging van de Provinciewet en enige andere wetten in het Staatsblad gepubliceerd.⁹¹

Balkenende en de gemeenten

Met de vorming van het kabinet Balkenende kwamen voorstellen tot reorganisatie van het binnenlands bestuur opnieuw tot stilstand. Fortuyn had in de verkiezingscampagne al laten weten dat hij een groot tegenstander was van gemeentelijke herindelingen. Hij propageerde zelfs oude ongedaan te maken, maar zo ver kwam het niet. Alleen daar waar gemeenten zelf een herindeling wensden of de provincie een voorstel doet wil het kabinet er nog toe overgaan. De Kaderwet bestuur in verandering wordt afgeschaft per

⁸⁷ De eerste klap is een daalder waard, evaluatie eerste fase invoering Wet dualisering gemeentebestuur, Publicatie Min. B.Z.K., augustus 2002.

⁸⁸ Binnenlands Bestuur, 5 juli 2002, p. 7.

⁸⁹ Het openbaar bestuur in de Grondwet, Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I, Raad voor het openbaar bestuur, mei 2002.

⁹⁰ Kamerstukken I, 2002-2003, 28242, nr. 34.

⁹¹ De Wet Dualisering Provinciebestuur is inmiddels in het Staatsblad verschenen (Wet van 16 januari 2003, Stb. 2003, 17). Inwerkingtreding (onder voorbehoud van referendum): 12 maart 2003. Enige uitzondering daarop is artikel III over o.m. kandidaatstelling voor PS-verkiezingen (wijziging Kieswet). Dit artikel trad met ingang van 18 januari 2003 in werking en werkt terug tot en met 1 december 2002.

1 januari 2004. Derhalve is men weer aangewezen op de Wet gemeenschappelijke regelingen, die meer verplichtend zal worden en de provincie een toezichhoudende rol zal toebedelen. Zoals men zich kan voorstellen zijn de grote gemeenten over dat laatste niet enthousiast.

Evenmin was er veel waardering voor de plannen van het kabinet Balkenende om de onroerend zaakbelasting (OZB) in 2005 af te schaffen. Onze gemeenten hebben toch al niet veel eigen inkomsten en sommigen zagen daarin dan ook een aantasting van het decentralisatiebeginsel en een schending van het Europees Handvest voor de lokale autonomie. Artikel 9 lid 3 van dat handvest stelt immers dat ‘tenminste een deel van de financiële middelen van de lokale autoriteiten dient te worden verkregen uit lokale belastingen en heffingen waarvan zij de bevoegdheid hebben de hoogte vast te stellen’.⁹² Nu is het wel de vraag of het hier gaat om een ieder verbindende verdragsbepaling.⁹³ Overigens schijnt na de val van het kabinet de afschaffing van de OZB weer ter discussie te staan voor het CDA. Het betrof hier immers een typische VVD-wens.

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake Winsum veroorzaakte onrust onder gemeentebestuurders.⁹⁴ De schijn van onpartijdigheid was door een raadsbesluit geschonden nu een werknemer van een waterschap meestemde en zijn stem doorslaggevend bleek bij de stemming over een vrijstelling van een bestemmingsplan voor een gemaalgebouw waar het waterschap belang bij had. De Afdeling bestuursrechtspraak baseerde zich hierbij vooral op art. 2:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Deze bepaling houdt in dat een bestuursorgaan ertegen dient te waken dat leden die een ‘persoonlijk’ belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden. In deze kwestie was het raadslid vanuit het waterschap sterk betrokken bij de besluitvorming over het gemaalgebouw. De gemeenten zijn nu schijnbaar in verwarring over de vraag of raadsleden nog wel lid kunnen zijn van belangenorganisaties waar de gemeente mee te maken kan krijgen. Minister Remkes van Binnenlandse Zaken heeft inmiddels aangekondigd een wetswijziging te overwegen.⁹⁵ De vraag is inderdaad of de schijn van onpartijdigheid, anders dan bijvoorbeeld bij de Raad van State als rechterlijk college, wel zo scherp gesteld kan worden aan raadsleden die per definitie partijdig zijn en juist dicht bij de burger moeten staan. Iets anders is het natuurlijk wanneer raadsleden een persoonlijk belang bij een zaak hebben in de zin van een privé-belang. Maar wanneer men de uitspraak van de RvS relateert aan de bijzondere omstandigheden van dit geval, lijkt de commotie in gemeenteland een beetje overdreven.

Van de nieuwe wettelijke mogelijkheid om zones aan te wijzen door de gemeenteraad om te fouilleren op wapens, zonder dat enige verdenking daarvoor nodig is, werd gebruik gemaakt door Rotterdam en Amsterdam.⁹⁶

⁹² Art. 9 par. 3, Europees Handvest voor de Lokale Autonomie, Trb. 1987, 63.

⁹³ Zie de zaak Tubbergen, ABRvS 17 juli 2002, www.rechtspraak.nl, LJN-nr. AE 5462.

⁹⁴ ABRvS 7 augustus 2002, JB 2002/280.

⁹⁵ Zie ook Elzinga, in Binnenlands Bestuur, 20 december 2002, p. 27.

⁹⁶ Wet van juli 2002 tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet wapens en munitie in verband met de bestrijding van wapengeweld, Stb. 2002, 420. Inwerkingtreding: 15 september 2002 (Stb. 2002,

Een gebiedsontzegging van 6 maanden voor drugsverslaafden door de burgemeester van Rotterdam op basis van artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet, werd door de voorzieningenrechter van de Rotterdamse rechtbank niet proportioneel gevonden. Het betrof de toegang tot de deelgemeente Delftshaven. Wel achtte de rechter een periode van 4 weken proportioneel.⁹⁷

Europese integratie

Uitbreiding Europese Unie

Op 1 februari 2003 trad het verdrag van Nice in werking, ongeveer twee jaar na de sluiting ervan.⁹⁸ Volgens artikel 12, tweede lid, van het verdrag was de inwerkingtreding vastgesteld op de eerste dag van de tweede kalendermaand nadat de laatste lidstaat zou hebben geratificeerd. De laatste van de vijftien lidstaten was Ierland, dat op 18 december 2002 zijn akte van bekrachtiging deponeerde bij de Italiaanse Republiek. Het was nog even spannend. In een referendum van 7 juni 2001 had de Ierse bevolking het verdrag aanvankelijk afgewezen. Een meerderheid van 53,87% stemde toen tegen. Op 19 oktober 2002 organiseerde de Ierse regering een tweede referendum om – aldus Barents in de NJB-kroniek Europees Recht van september j.l. – ‘het onwillige volk alsnog tot goedkeuring te bewegen’. Die opzet is geslaagd, want nu stemde 62,89% voor. Een herhaalde afwijzing zou vooral complicaties hebben opgeleverd voor de geplande uitbreiding met een groot aantal nieuwe lidstaten. Het verdrag van Nice voorziet in de daarvoor noodzakelijke institutionele hervormingen. Deze betreffen de omvang en samenstelling van het Europees Parlement en de Commissie, alsmede de stemverhouding binnen de Raad van Ministers. De nieuwe bepalingen zullen vanaf 2004 worden toegepast, het jaar waarin verkiezingen voor het Europees Parlement plaats vinden.

Volgens het draaiboek dat twee jaar eerder in Nice werd vastgesteld moest eind 2002 duidelijkheid ontstaan over de vraag welke landen precies toetreden. Ook zouden dan afspraken worden gemaakt over de kosten van het Europese landbouwbeleid en de steunverlening aan zwakke regio's. Een onderwerp waarbij Nederland als netto-betaler zijn oren pleegt te spitsen. De moeizame onderhandelingen tussen oude en nieuwe lidstaten zijn succesvol afgerond op 13 december 2002 in Kopenhagen. Tien lidstaten zijn in beginsel toegelaten: Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Cyprus en Malta. Het draaiboek voorziet erin dat in de eerste maanden van 2003 gewerkt wordt aan de juridische vormgeving, zodat het definitieve verdrag op 16 april 2003 in Athene kan worden getekend. De feitelijke toetreding is gepland op 1 mei 2004. Dat betekent dat alle betrokken staten, zowel de huidige EU-leden als de kandidaat-lidstaten, ruim een jaar de tijd krijgen om het verdrag te ratificeren. In de meeste landen is daarvoor een parlementaire goedkeuring

459). Sinds de inwerkingtreding van de wet is onder andere in Amsterdam, Rotterdam, Roermond, Capelle aan den IJssel, Den Helder en Heerlen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot preventief fouilleren (Zie: Binnenlands Bestuur, 23-12-2002).

⁹⁷ Rechtbank Rotterdam, 6 sept. 2002, LJN-nr.AE 7306.

⁹⁸ Verdrag van Nice van 26 februari 2001, Trb. 2001, 47 en Pb EG C 80/1.

voldoende, maar in sommige is een referendum voorzien. In de tussentijd zal de Europese Commissie in de gaten houden of de kandidaat-lidstaten de Europese wetgeving naar behoren uitvoeren. Zo niet, dan zullen zij buiten de EU worden gehouden op die terreinen waar zij in gebreke blijven. De onderhandelingen met Bulgarije en Roemenië gaan gewoon verder. Wat Turkije betreft is afgesproken dat de Europese Raad eind 2004 zal besluiten of de onderhandelingen kunnen worden gestart. Op dat moment zal ons land het voorzitterschap bekleden.

Even leek het erop alsof Nederland nog roet in het eten zou gooien. Met name binnen de VVD leefde de vrees dat de voorgenomen uitbreiding een sterke verhoging van de EU-landbouwuitgaven zou veroorzaken, waarvoor Nederland als netto-betaler mede zou moeten opdraaien. Op aandrang van deze partij was in het Strategisch Akkoord dan ook een harde tekst opgenomen ten aanzien van de uitbreiding. Het CDA-smaldeel nam een meer gematigd standpunt in. Tijdens een informele Landbouwraad in Denemarken begin september verklaarde minister Veerman van Landbouw bijvoorbeeld, dat Nederland waarschijnlijk geen halszaak zou maken van de directe inkomensteun aan boeren in de nieuwe lidstaten. Staatssecretaris Nicolai (VVD) van Buitenlandse Zaken nam daar direkt afstand van, waarbij hij zich gesteund wist door het Strategisch Akkoord. Uit het reeds genoemde boek van ex-minister Bomhoff blijkt verder dat premier Balkenende in de ministerraad gewaarschuwd heeft voor een conflict met Duitsland. 'Als Nederland dwarsligt over de toelating van Polen, kijken we jullie honderd jaar niet meer aan', zo zou bondskanselier Schröder tegen hem hebben gezegd.⁹⁹ De homogeniteit van het kabinetsbeleid stond op het spel en minister Veerman moest tegenover de Tweede Kamer op 10 september het boetekleed aantrekken over zijn loslippigheid.¹⁰⁰

De ministerraad van 15 oktober 2002 was oorspronkelijk bedoeld om te spreken over de uitbreiding van de Europese Unie. In verband met de komende top in Brussel moest op zeer korte termijn een kabinetsstandpunt naar de Tweede Kamer. Het bleek de laatste vergadering van het kabinet Balkenende voor zijn val. Niet Europa was echter de bananenschil, maar de reeds genoemde ruzie tussen twee LPF-ministers. Een tactische zet om een principiële conflict tussen CDA en VVD te ontlopen? Drie dagen later schreven de inmiddels demissionaire bewindslieden van Buitenlandse Zaken een brief aan de Tweede Kamer, waarin voorgesteld werd de beleidslijn van de Europese Commissie te volgen.¹⁰¹ Die hield in dat sommige kandidaat-lidstaten weliswaar niet helemaal voldeden aan de EU-toelatingscriteria, maar dat zij het voordeel van de twijfel moesten krijgen. In een plenair Kamerdebat op 23 oktober 2002 kreeg de brief van het demissionaire kabinet de steun van het CDA en bijna alle 'linkse' fracties. De coalitiepartners VVD en LPF keerden zich tegen de brief. Twee moties van VVD-leider Zalm over een gewenste hervorming van het Europese landbouwbeleid, resp. een strikte toepassing van de toelatingscriteria, haalden echter geen meerderheid.¹⁰² Dat het kabinet de oppositie nodig had, wordt bovendien geïllustreerd door de

⁹⁹ Eduard J. Bomhoff, a.w., p. 23.

¹⁰⁰ Handelingen II, 10 september 2002, p. 5711 e.v.

¹⁰¹ Kamerstukken II, 2002/03, 23987, nr. 16.

¹⁰² Kamerstukken II, 2002/03, 23987, nrs. 26 en 27. Op 23 oktober 2002 kregen deze twee moties slechts de stemmen van VVD, LPF en de Groep-De Jong.

stemming over een motie-Van Nieuwenhoven, die instemming betuigde met de brief van 23 oktober 2002. De fracties van VVD en LPF stemden hiertegen. In de Europese Raad van Brussel op 24 en 25 oktober 2002 hoefde premier Balkenende dus dankzij de oppositie geen dissidente rol te spelen. Zou een niet-demissionair kabinet zoveel verdeeldheid binnen de coalitie over zo'n belangrijk onderwerp hebben kunnen overleven?

De Europese Conventie

Zoals bekend is eind 2001 door de Europese Raad in Laken besloten een conventie bijeen te roepen die een grondige herziening van de Europese verdragen moet voorbereiden. Op 28 februari 2002 is de conventie onder voorzitterschap van de Franse oud-president Giscard d'Estaing feitelijk van start gegaan. In de staatsrechtelijke kroniek van maart 2002, geschreven door Eijsbouts en Reestman, is aandacht besteed aan de voorgeschiedenis. In de Europeesrechtelijke kroniek van september 2002 besprak Barents de eerste werkzaamheden. Meer informatie is te vinden in twee recente artikelen van dezelfde auteur in het Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht.¹⁰³ In de conventie zijn zowel de Nederlandse regering als de Staten-Generaal vertegenwoordigd. De regering heeft één vertegenwoordiger, de Staten-Generaal twee. Bij elke vertegenwoordiger hoort een plaatsvervanger. Vaak wordt gezegd dat de Nederlandse regering het belang van de conventie in het begin zou hebben onderschat. Men zou in de veronderstelling hebben verkeerd, dat de conventie vooral een inventariserende taak had. De belangrijke keuzes zouden later, in 2004, gemaakt worden door een intergouvernementele conferentie. Het is echter bepaald niet uitgesloten dat de conventie met concrete teksten zal komen die later nauwelijks meer te wijzigen zijn. Dan geldt de uitdrukking van Gorbatsjov: 'Wie te laat komt, wordt door het leven gestraft'.

Het moge zo zijn dat de regering het belang van de conventie aanvankelijk heeft onderschat, in de tweede helft van vorig jaar kreeg het onderwerp steeds meer aandacht. Door het kabinet Kok II was Van Mierlo aangewezen als regeringsvertegenwoordiger. In een notitie van 26 februari 2002 zetten de toenmalige minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken in zeer algemene termen uiteen wat de inzet zou zijn van de Nederlandse regering.¹⁰⁴ Van Mierlo had op grond daarvan een ruim mandaat, maar aan te nemen valt dat de ideeën van de D66'er, tevens minister van staat, wel spoorden met die van het paarse kabinet. Het nieuwe kabinet-Balkenende kwam echter tot de conclusie dat meer sturing gewenst was, hetgeen op 25 september 2002 leidde tot het vertrek van Van Mierlo.¹⁰⁵ De nieuwe regeringsvertegenwoordiger werd het Tweede Kamerlid Gijs de Vries (VVD), ex-staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en ex-lid van het Europees Parlement. Het beleid van het kabinet-Balkenende ten aanzien van de conventie is neergelegd in een

¹⁰³ R. Barents, Naar een Europese constitutie?, NTER 2002-11/12, p. 305-315 en NTER 2003-1.

¹⁰⁴ Kamerstukken II, 2001/02, 21501-20 en 27407, nr. 184.

¹⁰⁵ Aanhangsel II, 2002/03, 179. Antwoorden d.d. 21 oktober 2002 op schriftelijke vragen van het lid Timmermans.

notitie van eveneens 25 september 2002.¹⁰⁶ Het kabinet toont zich een tegenstander van afzonderlijke EU-grondrechten waaruit directe aanspraken van burgers tegenover de overheid kunnen voortvloeien. Een ander belangrijk punt in de notitie is het institutionele evenwicht binnen de EU, in het bijzonder het voorzitterschap van de Europese Raad. Doelstelling van de Nederlandse regering is om de voordelen van het bestaande, roulerende voorzitterschap ook na de uitbreiding te behouden.

Het is nog niet te voorspellen welke resultaten de conventie zal opleveren. Eind oktober 2002 presenteerde het presidium van de conventie een voorontwerp voor een constitutioneel verdrag voor de EU. Op een aantal belangrijke punten zijn de keuzes nog open gelaten, zoals de organisatie van het voorzitterschap van de Europese Raad en de positie van de voorzitter van de Commissie. Grote landen zijn over het algemeen voorstander van een president die gekozen wordt door de Europese raad, met een ambtstermijn van bijvoorbeeld twee keer 2½ jaar. Nederland, België en Luxemburg brachten op 4 december 2002 een gezamenlijk memorandum uit, waarin zij een voorkeur uitspraken voor een roulerend voorzitterschap en een verkiezing van de voorzitter van de Commissie door het Europees Parlement. Een dag later publiceerde de Commissie een document waarin zij pleitte voor een versterking van de communautaire besluitvorming. Misschien nog belangrijker is een compromis dat de Duitse bondskanselier Schröder en de Franse president Chirac op 14 januari 2003 bereikten. Het Duits-Franse voorstel, dat nog nader moet worden uitgewerkt, gaat uit van een duo-leiderschap: enerzijds een president die wordt benoemd door de Europese Raad en anderzijds een voorzitter van de Commissie die wordt benoemd door het Europese Parlement.¹⁰⁷ Het voorstel lijkt de steun te krijgen van andere grote lidstaten. Of de broodnodige vereenvoudiging met dit compromis zal worden bereikt, valt echter te betwijfelen.

Terug naar Nederland. Hierboven, in de paragraaf over het referendum, is al aangestipt dat het Nederlandse parlement het afgelopen najaar gediscussieerd heeft over het houden van een referendum met betrekking tot Europa. Daarbij is niet alleen gedacht aan de toetreding van nieuwe lidstaten, maar ook aan de constitutionele hervorming van de Europese Unie. Op 5 november 2002 nam de Tweede Kamer bij hoofdelijke stemming een motie-Timmermans c.s. aan, waarin zij de wens uitsprak 'dat de resultaten van de Conventie aan een bij voorkeur Europees referendum zullen worden onderworpen (...)'.¹⁰⁸ Het houden van een Nederlands referendum was volgens de motie slechts tweede keus. Een referendum onder de gehele Europese bevolking heeft als voordeel dat de nieuwe constitutie meer wordt dan een verdrag tussen staten. De reactie van de regering was echter sceptisch. In de conventie was de mogelijkheid van een Europees referendum tot dusver geen 'serieus besproken optie', schreef zij op 4 december 2002.¹⁰⁹ Waarschijnlijk is het inderdaad een brug te ver. Bij gebreke van een Europees staatsvolk, dat kan optreden als 'pouvoir constituant', zal men iedere lidstaat de keuze moeten gunnen tussen meedoen of niet meedoen. Het is natuurlijk

¹⁰⁶ Notitie 'Europa in de Steigers', Kamerstukken II, 2002/03, 28604 en 28473, nr. 3.

¹⁰⁷ NRC-Handelsblad 15 januari 2003.

¹⁰⁸ Kamerstukken II, 2002/03, 21501-20, nr. 197. Aangenomen op 5 november 2002 met 72 tegen 70 stemmen (Handelingen II, p. 878).

¹⁰⁹ Kamerstukken II, 2002/03, 21501-20, nr. 202.

zeer onwenselijk als elk van de straks wellicht 25 lidstaten het hele verdrag kan torpederen. Lidstaten die zich niet willen aansluiten bij het constitutionele verdrag zouden misschien de mogelijkheid moeten krijgen om 'Unie-lid oude stijl' te blijven, zoals Giscard d'Estaing en de Europese Commissie hebben voorgesteld.

Nederland is het afgelopen jaar erg in zichzelf gekeerd geweest door de gebeurtenissen rond Fortuyn en de verkiezingen daarna. Bovendien lijkt een zeker euro-pessimisme zich meester te hebben gemaakt van de Nederlandse politiek. Dit in tegenstelling tot het euro-enthousiasme waar ons land de afgelopen decennia bekend om was. De aandacht voor Europa in deze kroniek weerspiegelt deze stemming...