

# De Staat van Onze Democratie 2006

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Programma Democratie  
Den Haag, 5 oktober 2006

## Inhoudsopgave

|   |    |
|---|----|
| <b>Inleiding</b> .....  | 6  |
| <b>Deel I. Burgerschap en rechtsstaat</b> .....   | 8  |
| <b>1. Staatsburgerschap en gemeenschapszin</b> .....  | 8  |
| 1.1 In hoeverre behoort een ieder die op het Nederlands grondgebied woont tot de politieke gemeenschap? In hoeverre kan een ieder beschikken over het officiële staatsburgerschap? .....  | 8  |
| 1.2 In hoeverre worden culturele verschillen erkend en minderheden beschermd? .....   | 10 |
| 1.3 In hoeverre bestaat er consensus over de staatsgrenzen en constitutie? .....  | 14 |
| 1.5 In hoeverre zijn de procedures voor het wijzigen van de Grondwet onpartijdig en toegankelijk? .....   | 15 |
| 1.6 Worden er maatregelen genomen om gedefinieerde problemen op deze gebieden tegen te gaan en bezitten deze politieke prioriteit en publieke steun? .....  | 16 |
| 1.7 Samenvatting.....   | 17 |
| <b>2. De Rechtsstaat</b> .....  | 18 |
| 2.1 In hoeverre zijn de beginselen van de rechtsstaat van toepassing op het gehele grondgebied? .....   | 18 |
| 2.2 In welke mate zijn publieke ambtsdragers en ambtenaren onderworpen aan de eisen van de rechtsstaat en aan transparante regels bij de uitoefening van hun functie?.....  | 20 |
| 2.3 Hoe onafhankelijk is de rechterlijke macht van de uitvoerende macht? Hoe onafhankelijk is de rechtspraak van verschillende vormen van interferentie? .....  | 20 |
| 2.4 In welke mate is verzekerd dat burgers toegang tot de rechter hebben, dat die toegang op gelijke voet is? En in welke mate hebben zij recht op een eerlijk proces en genieten zij wettelijk bescherming? .....                  | 20 |
| 2.5 In hoeverre is het strafrechtssysteem onderworpen aan regels van eerlijke en onpartijdige behandeling? .....  | 23 |
| 2.6 Hoeveel vertrouwen hebben burgers in de eerlijkheid en effectiviteit van het rechtssysteem? .....   | 24 |
| 2.6 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven? .....                   | 27 |
| 2.8 Samenvatting.....   | 28 |
| <b>3. Grondrechten</b> .....  | 29 |
| 3.1 In welke mate zijn burgers gevrijwaard van fysiek geweld of van bedreiging met geweld? .....  | 29 |
| 3.2 In welke mate bestaat gelijke en effectieve bescherming van de vrijheid zich vrij op het grondgebied te verplaatsen en er vrij te verblijven, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging en vergadering? ..... | 30 |
| 3.3 In welke mate is een ieder verzekerd van de vrijheid om de eigen godsdienst te belijden, de eigen taal te gebruiken of cultuur te ontplooien? .....   | 34 |
| 3.4 Hoe vrij van intimidatie, bedreiging en geweld zijn individuen en groepen die mensenrechten beogen te bevorderen?.....  | 36 |
| 3.5 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun  |    |

|  |               |
|--|---------------|
| wordt hieraan gegeven? .....   | 37            |
| 3.6 Samenvatting.....  | 39            |
| <b>4. Economische en sociale rechten</b> .....   | <b>40</b>     |
| 4.1 In hoeverre is de toegang tot werk of sociale zekerheid voor allen, zonder een onderscheid te maken, beschikbaar?.....   | 40            |
| 4.2 Hoe effectief worden de primaire levensbehoeften gegarandeerd, inclusief een adequate voorziening van voedsel, onderdak en schoon water? .....   | 42            |
| 4.3 In hoeverre wordt de gezondheid van de burgers in alle stadia van het leven beschermd? .....   | 43            |
| 4.4 Hoe uitvoerig en omvattend is het recht op educatie, inclusief educatie over de rechten en plichten van het staatsburgerschap? .....   | 44            |
| 4.5 Hoe vrij zijn vakbonden en andere werkgerelateerde verenigingen om de belangen van hun leden te organiseren en te vertegenwoordigen?.....  | 45            |
| 4.6 Hoe zwaar zijn de eisen en hoe transparant zijn de regels voor behoorlijk ondernemingsbestuur? Hoe effectief worden bedrijven in het publieke belang gereguleerd?.....   | 49            |
| 4.7 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven? .....  | 50            |
| 4.8 Samenvatting.....  | 50            |
| <br><b>Deel II. Politieke representatie en publieke verantwoording</b> .....   | <br><b>52</b> |
| <b>5. Vrije en eerlijke verkiezingen</b> .....   | <b>52</b>     |
| 5.1 In hoeverre worden bestuurlijke of wetgevende functies via vrije en algemene verkiezing ingevuld? Hoe vaak leiden verkiezingen tot verandering in de samenstelling van het bestuur? .....  | 52            |
| 5.2 Hoe toegankelijk, op gelijke voet, voor alle burgers zijn kiezersregistraties en stemmingsprocedures? Hoe onafhankelijk zijn zij van overheidstoezicht en partijcontrole? In hoeverre zijn zij gevrijwaard van intimidatie en misbruik? .....                                    | 55            |
| 5.3 Hoe eerlijk zijn de procedures voor de registratie van kandidaten en partijen bij verkiezingen? In hoeverre is er eerlijke toegang voor kandidaten en partijen tot de media en andere middelen van communicatie met de kiezers? .....  | 57            |
| 5.4 In welke mate biedt het systeem van verkiezingen en van politieke partijen de kiezer een vrije keus? In welke mate telt elke stem even zwaar? In welke mate wordt de samenstelling van de wetgevende en de uitvoerende macht bepaald op basis van de keuze van de kiezers? ..... | 58            |
| 5.5 In hoeverre reflecteert de wetgevende macht de sociale samenstelling van het electoraat? .....   | 59            |
| 5.5 Wat is de opkomst bij verkiezingen? In hoeverre is de verkiezingsuitslag geaccepteerd door alle politieke machthebbers in binnen- en buitenland?.....  | 59            |
| 5.6 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven? .....  | 61            |
| 5.8 Samenvatting.....  | 62            |
| <br><b>6. De democratische rol van politieke partijen</b> .....  | <br><b>63</b> |
| 6.1 Hoe vrij zijn partijen om zich te formeren, om leden te werven, om zich in het publieke debat te mengen en om campagne te voeren? .....  | 63            |
| 6.2 Hoe effectief is het partijstelsel in de vorming en instandhouding van de het kabinet? .....   | 65            |
| 6.2 Hoe vrij zijn oppositie en niet-regerende partijen om zich binnen de wetgevende macht te   |               |

|   |            |
|---|------------|
| organiseren? Hoe effectief is hun bijdrage tot de verantwoordelijkheid van het kabinet?.....  | 66         |
| 6.4 Hoe eerlijk en effectief zijn de regels die de partijdiscipline in de wetgevende macht bepalen? .....   | 68         |
| 6.5 In hoeverre zijn partijen effectieve ledenorganisaties? In hoeverre zijn leden in staat het beleid van de partij en kandidaatselectie te beïnvloeden? .....   | 70         |
| 6.6 In hoeverre voorkomt het systeem van partijfinanciering dat partijen onderworpen zijn aan specifieke belangen? .....  | 71         |
| 6.7 In welke mate overbruggen politieke partijen de etnische, religieuze of taalkundige scheidslijnen in de samenleving? .....  | 73         |
| 6.8 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven? ..... | 74         |
| 6.9 Samenvatting.....   | 75         |
| <b>7. Effectiviteit en publieke verantwoording door de uitvoerende macht .....</b>  | <b>77</b>  |
| 7.1 In welke mate is de gekozen regering in staat zaken die voor haar burgers van belang zijn te beïnvloeden of te beheersen? Hoe goed is zij hiervoor geïnformeerd, georganiseerd en uitgerust? .....            | 77         |
| 7.2 Hoe groot is het publieke vertrouwen in de effectiviteit van de uitvoerende macht en van politiek leiderschap? .....  | 79         |
| 7.3 Hoe effectief en open voor verantwoording zijn de sturingsmogelijkheden van gekozen politici en ministers ten opzichte van ambtenaren en uitvoerende diensten? .....  | 80         |
| 7.4 Hoe effectief en verstrekkend zijn de bevoegdheden van het parlement om wetgeving te initiëren, amenderen en te herzien? .....  | 82         |
| 7.5 Hoe effectief en verstrekkend zijn de bevoegdheden van de volksvertegenwoordiging om de uitvoerende macht te controleren en ter verantwoording te roepen? .....   | 83         |
| 7.6 Hoe zwaar zijn de procedures voor toezicht op en goedkeuring van belastingheffing en de openbare uitgaven? .....  | 86         |
| 7.7 Hoe uitgebreid en effectief is de wetgeving betreffende het recht van burgers op informatie van de overheid? .....  | 87         |
| 7.8 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven? ..... | 88         |
| 7.9 Samenvatting.....   | 88         |
| <b>8. Burgerlijke controle op leger, politie en veiligheidsdiensten .....</b>   | <b>90</b>  |
| 8.1 Hoe effectief is de burgerlijke controle op de gewapende strijdkrachten? In hoeverre is de politiek vrij van militaire invloeden? .....   | 90         |
| 8.2 In hoeverre dienen politie en veiligheidsdiensten publiekelijk verantwoording af te leggen voor hun daden? .....  | 93         |
| 8.3 In hoeverre is de samenstelling van het leger, de politie en de veiligheidsdiensten een reflectie van de sociale inrichting van de samenleving als geheel? .....  | 97         |
| 8.4 In hoeverre blijft Nederland gevrijwaard van paramilitaire operaties, krijgsheren, privé-legers en criminele maffia? .....  | 100        |
| 8.5 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven? ..... | 100        |
| 8.6 Samenvatting.....   | 102        |
| <b>9. Het uitbannen van corruptie .....</b>   | <b>103</b> |

|   |   |            |
|---|---|------------|
| 9.1   | Hoe onafhankelijk is het openbaar bestuur (gekozen en benoemd) ten opzichte van partijpolitieke bevoordeling en privé-belangen van de publieke ambtsdragers? .....  | 103        |
| 9.2   | Hoe effectief is de bescherming van politieke ambtdragers, ambtenaren en het publiek tegen betrokkenheid bij omkooppraktijken? .....  | 106        |
| 9.3   | In hoeverre voorkomen regels en procedures voor de financiering van verkiezingen dat kandidaten en gekozen vertegenwoordigers onder invloed komen te staan van sectorale belangen? .....                      | 106        |
| 9.4   | In hoeverre zijn de invloed van machtige bedrijven en de belangen van het bedrijfsleven bij publieke zaken onder controle? Hoe vrij zijn zij van betrokkenheid bij corruptie in binnen- en buitenland? .....  | 107        |
| 9.5   | In welke mate hebben burgers vertrouwen in de integriteit van politieke ambtsdragers, ambtenaren en publieke diensten? .....  | 109        |
| 9.6   | Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven? ..... | 109        |
| 9.7   | Samenvatting .....  | 110        |
| <b>Deel III. Maatschappelijk middenveld en participatie .....</b> |   | <b>111</b> |
| <b>10. De media in een democratische samenleving .....</b>        |   | <b>111</b> |
| 10.1  | In hoeverre zijn de media van de overheid onafhankelijke, pluralistische en vrij van bemoeienis door buitenlandse overheden en multinationals? .....  | 111        |
| 10.2  | In hoeverre vertegenwoordigen de media uiteenlopende politieke overtuigingen? Hoe toegankelijk zijn de media voor verschillende groepen in de samenleving? .....  | 115        |
| 10.3  | Hoe effectief zijn de media en andere onafhankelijke organisaties bij onderzoek naar de overheid en machtige ondernemingen? .....   | 118        |
| 10.4  | In hoeverre blijven journalisten gevrijwaard van beperkende wetgeving, bemoeienis en intimidatie? ....  | 118        |
| 10.4  | In hoeverre blijven individuele burgers gevrijwaard van intimidatie en inbreuk op hun privacy door de media? .....  | 120        |
| 10.5  | Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven? ..... | 121        |
| 10.7  | Samenvatting .....  | 121        |
| <b>11. Publieke participatie .....</b>                            |   | <b>123</b> |
| 11.1  | Hoe breed is het bereik van vrijwilligersorganisaties, particuliere organisaties, sociale bewegingen, etc.? Hoe onafhankelijk zijn zij van de overheid? .....   | 123        |
| 11.2  | Hoe uitgebreid is de participatie van burgers in vrijwilligersorganisaties, zelfstandige besturen en overige vrijwillige publieke activiteiten? .....   | 124        |
| 11.3  | In welke mate participeren vrouwen op alle niveaus in de politiek en het openbaar bestuur? .....  | 127        |
| 11.3  | Hoe gelijk is de toegang voor alle sociale groepen tot het openbaar bestuur? Hoe evenredig is hun vertegenwoordiging daarin? .....  | 131        |
| 11.4  | Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven? ..... | 133        |
| 11.6  | Samenvatting .....  | 134        |
| <b>12. Responsieve regering .....</b>                             |   | <b>135</b> |
| 12.1  | Hoe open en stelselmatig zijn de procedures voor publieke raadpleging over bestuur en wetgeving?  |            |

|   |            |
|---|------------|
| In welke mate is er op gelijke voet toegang van relevante belangen tot de overheid? .....   | 135        |
| 12.2 Hoe toegankelijk zijn gekozen afgevaardigden voor hun kiezers?.....  | 137        |
| 12.2 Hoe toegankelijk en betrouwbaar is de publieke dienstverlening voor diegene die het nodig heeft?<br>Hoe systematisch worden de gebruikers over de dienstverlening geraadpleegd? .....                                      | 138        |
| 12.3 Hoeveel vertrouwen hebben de burgers in de mogelijkheden van de overheid om de belangrijkste<br>problemen in de samenleving op te lossen en in hun eigen mogelijkheden om het overheidsbeleid<br>te beïnvloeden? .....     | 138        |
| 12.4 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen<br>op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun<br>wordt hieraan gegeven? .....        | 141        |
| 12.6 Samenvatting.....  | 142        |
| <b>13. Decentralisatie</b> .....  | <b>143</b> |
| 13.1 Hoe onafhankelijk is het decentrale overheidsbestuur ten opzichte van de centrale overheid?<br>In hoeverre beschikken zij over de bevoegdheid en middelen om hun taken uit te voeren? .....                                | 143        |
| 13.2 In hoeverre is het decentrale overheidsbestuur onderworpen aan vrije en eerlijke verkiezingen,<br>en de criteria van openheid, publieke verantwoordelijkheid en responsiviteit in hun functioneren? .....                  | 146        |
| 13.3 Hoe uitvoerig is de samenwerking tussen de overheid op het lokale niveau met relevante partners,<br>verenigingen en gemeenschappen bij de vorming en uitvoering van beleid, evenals<br>in de dienstverlening? .....        | 149        |
| 13.4 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen<br>op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun<br>wordt hieraan gegeven? .....        | 150        |
| 13.5 Samenvatting.....  | 152        |
| <b>Deel IV. Democratie voorbij de natiestaat</b> .....  | <b>154</b> |
| <b>14. De internationale dimensie van democratie</b> .....  | <b>154</b> |
| 14.1 In hoeverre is het bestuur van Nederland onderworpen aan externe economische, culturele<br>of politieke instituties?.....  | 154        |
| 14.2 In hoeverre zijn de relaties met internationale organisaties gebaseerd op samenwerking en<br>transparantie?.....   | 159        |
| 14.3 In welke mate steunt de overheid VN-mensenrechtenverdragen en respecteert zij internationaal<br>recht?.....  | 161        |
| 14.4 In hoeverre respecteert de overheid internationale verplichtingen bij het behandelen<br>van vluchtelingen en andere asielzoekers? In hoeverre is het immigratiebeleid gevrijwaard van<br>willekeurige discriminatie? ..... | 162        |
| 14.5 Hoe consistent is de overheid met haar steun voor mensenrechten en democratie in andere landen? .  | 163        |
| 14.5 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen<br>op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun<br>wordt hieraan gegeven? .....        | 164        |
| 14.7 Samenvatting.....  | 164        |
| <b>Bijlagen</b> .....   | <b>166</b> |
| I.    lijst van gebruikte afkortingen .....   | 167        |
| II.   lijst van tabellen en grafieken.....  | 168        |
| III.  Bronnen .....   | 169        |

## Inleiding

### *Aanleiding*

In het (politiek) roerige jaar 2002 ontstond een indringend maatschappelijk debat over het functioneren van de overheid, onze (parlementaire) democratie en over grondrechten in de pluriforme samenleving. Er werd gesproken over een democratie in verval, een flipperkastdemocratie, een dolend land, politieke partijen op drift, spektakeldemocratie, emotiedemocratie en apocalyptisch-democratie doemdenken.<sup>1</sup>

Het kabinet Balkenende I startte met debat over normen en waarden en grondrechten in een pluriforme samenleving. Balkenende II startte met het programma Andere overheid en met bestuurlijke en democratische vernieuwing.

Het nog immer voortdurend<sup>2</sup> politiek en maatschappelijk debat over het functioneren van onze democratie en onze democratische basiswaarden is mede aanleiding voor het uitbrengen van dit trendrapport, waarin zo goed mogelijk een breed overzicht wordt gegeven van de staat van de democratie in ons land.

### *Aard en karakter van dit rapport*

Dit rapport is primair een feitenrapport. Wettelijke regelingen, droge statistieken, opvattingen van experts en opinies worden samengebracht, gebaseerd op publiek toegankelijke informatie. Doel van dit rapport is het debat over de staat van onze democratie en de noodzaak of wenselijkheid van maatregelen, veranderingen of hervormingen verder te structureren. Dit rapport beoogt bij te dragen aan een samenhangend pakket maatregelen de democratie te waarborgen, te versterken en – waar nodig – te vernieuwen, in samenhang met onder meer de uitkomsten van het Burgerforum en de Nationale Conventie<sup>3</sup>.

Dit rapport kan voorts dienen als een nulmeting. Op basis van gelijksoortige onderzoeken in de toekomst moeten veranderingen in de democratische kwaliteit van de Nederlandse samenleving zichtbaar worden. Dit moet de effecten van doorgevoerde hervormingen en ontplooide initiatieven inzichtelijk en meetbaar maken. Het rapport heeft voorts een alarmfunctie. Door een vrijwel allesomvattend overzicht te schetsen van het niveau van democratie in Nederland kan dit rapport die ontwikkelingen signaleren waarbij waakzaamheid geboden is, nader onderzoek nodig is of maatregelen genomen moeten worden.

---

<sup>1</sup> Beschrijvingen mede ontleend aan Anchrit Wille in: Kamervragen en de dagelijkse drang van politieke controle. Bestuurswetenschappen 59, okt. 2005, p. 406-430. Zie ook de aldaar in noot 6 genoemde bronnen.

<sup>2</sup> Recentelijk bijv. over de verhouding tussen de democratische rechtsstaat en de Sharia, het manifest van Manifest van Eddy Terstall, Hans Teeuwen en Diederik Ebbinghe over de vrijheid van meningsuiting, zie ook het debat bij de algemene beschouwingen in de Tweede Kamer op 27 en 28 september 2006, zie ook Kamerstukken II 2006/207, 30 800, nr. 9 motie-Bos c.s.

<sup>3</sup> De Nationale conventie heeft op 5 oktober 2006 voorstellen gedaan voor de inrichting van het nationaal politieke bestel die kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen tussen burger en politiek en mede ten grondslag kunnen liggen aan de constitutie voor de eenentwintigste eeuw.

De brede opzet van dit rapport biedt meer dan ooit de mogelijkheid om verbanden te leggen tussen verschillende ontwikkelingen, horizontale issues te benoemen en onderlinge prioriteiten te stellen bij de aanpak van gesignaleerde problemen. Het kan aldus bijdragen aan de vorming van de democratieagenda van het toekomstige kabinet.

#### *Opzet en werkwijze*

Dit rapport is opgesteld volgens richtlijnen van het International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).<sup>4</sup> Deze richtlijnen zijn door het IDEA ontwikkeld op basis van een eerder in het Verenigd Koninkrijk ontwikkeld en toegepast concept. Het kader van deze richtlijnen is zowel wetenschappelijk als in de praktijk getoetst en wordt thans in een groot aantal westerse en niet-westerse democratieën toegepast.

Volgens deze richtlijnen – de methode van het “democracy assessment” – worden 56 inhoudelijke invalshoeken behandeld. Het antwoord op iedere subvraag wordt zoveel mogelijk geformuleerd op vier niveaus; deze richten zich achtereenvolgens op: de bestaande wetgeving, de feitelijke implementatie, positieve en negatieve indicatoren (statistieken) en - waar mogelijk - opinies.

Dit rapport is een – voor ons land – nieuwe manier om naar het functioneren van de democratie te kijken. Het is een andere kijk op de democratie, vanuit een groot aantal, doch samenhangend geheel van gezichtspunten. Het geheel levert overigens geen simpel rapportcijfer of een eenduidige vergelijking met andere landen op. De verschillende democratische basiswaarden kunnen conflicteren en vereisen een complexe afweging tussen de afzonderlijke positieve indicatoren, welke niet allen tegelijk maximaal kunnen scoren. Een oordeel op basis van dit rapport kan derhalve geen optelsom zijn van de scores op de verschillende onderdelen. Het is veeleer de basis voor debat en een kwalitatief oordeel.<sup>5</sup>

#### *Consultatie en debat*

Onderdeel van de methode van IDEA is externe consultatie. Daartoe wordt dit rapport door de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, mr. drs. A. Nicolaï, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, J.W. Remkes, ter kennis gebracht van betrokken externe organisaties, met het verzoek over de relevante onderdelen het maatschappelijke debat op gang te brengen dan wel daarover intern te delibereren en over de uitkomsten daarvan terug te rapporteren. Daarnaast is met ingang van begin oktober 2006 een (interactieve) inbreng van burgers mogelijk via de website [www.onzedemocratie.nl](http://www.onzedemocratie.nl).

---

<sup>4</sup> Beetham, D., Bracking, S., Kearton, I. *Handbook on democracy assessment* Kluwer Law International: Den Haag, 2002

<sup>5</sup> Ozias Tungwarara. *IDEA's state of democracy assessment methodology: what we have contributed and what we have learnt*. Paper prepared for: 20th IPSA World Congress, Fukuoka, 10-13 July, 2006. Zie [http://democratic.audit.anu.edu.au/papers/20060619\\_ipsa\\_ozias.pdf](http://democratic.audit.anu.edu.au/papers/20060619_ipsa_ozias.pdf)



## **Deel I. Burgerschap en rechtsstaat**

Hoewel de wetgeving eveneens inwoners van Aruba en de Nederlandse Antillen als Nederlands staatsburgers beschouwt, concentreert dit rapport zich op het land Nederland. De belangrijkste reden hiervoor is gelegen in de specifieke staatkundige verhoudingen binnen het koninkrijk. Daarnaast zijn ook de democratische processen en instituties en de maatschappelijke en politieke situatie in de afzonderlijke landen van het koninkrijk sterk verschillend. Om die reden staat in dit rapport de staat van de democratie in Nederland centraal en niet die van het gehele Nederlandse Koninkrijk.

### **1. Staatsburgerschap en gemeenschapszin**

In hoeverre een land in staat is potentiële spanningen te verenigen tussen vereisten van gelijkwaardig staatsburgerschap en de verscheidenheid aan uiteenlopende gemeenschappen enerzijds en tussen interne inclusiviteit en externe exclusiviteit anderzijds, is een belangrijke indicator voor de kwaliteit van de democratie. Deze democratie is echter niet alleen een louter politiek systeem. Het is ook een organisatievorm van maatschappelijke en intermenselijke verhoudingen en een fundamentele houding en daaruit voortvloeiende gedragingen van personen.<sup>6</sup> Hierop richt zich de gemeenschapszin.

#### **1.1 In hoeverre behoort een ieder die op het Nederlands grondgebied woont tot de politieke gemeenschap? In hoeverre kan een ieder beschikken over het officiële staatsburgerschap?**

Deze eerste subvraag heeft tot doel vast te stellen in hoeverre inwoners van Nederland buiten de maatschappij vallen of worden uitgesloten van deelname aan democratische processen. Het belang van deze vraag komt voort uit de fundamentele aanname, dat in een democratie de macht aan het volk is. Om hier invulling aan te geven dient ten eerste duidelijk te zijn wie tot dat volk behoren. Hier gaat het dus om iedereen die in het bezit is van het Nederlandse staatsburgerschap. Democratie vereist vervolgens dat iedereen effectief en op basis van gelijkwaardigheid zijn rechten kan uitoefenen. Bezitten alle Nederlandse staatsburgers dezelfde rechten en plichten? Het onderscheid met de politieke gemeenschap dat daarna wordt gemaakt, heeft tot doel de aanwezigheid van ongelijkheid bij het uitoefenen van invloed op gemeenschappelijk beleid te identificeren. Bestaan er groepen Nederlandse staatsburgers die beperkte politieke rechten kennen?

Bij het beantwoorden van deze vragen is het nuttig om op voorhand onderscheid te maken met het Nederlandse asiel- en immigratiebeleid, zoals dat wordt behandeld in hoofdstuk veertien. Voor de duidelijkheid richt het rapport zich bij deze vraag op de mensen die al legaal in Nederland verblijven. Ook personen die momenteel verwickeld zijn in het naturalisatieproces worden hier buiten beschouwing gelaten. Uiteraard wordt hier in paragraaf 14.3 uitgebreid aandacht aan besteed.

---

<sup>6</sup> Jeroen Bron. *Een basis voor burgerschap. Een inhoudelijke verkenning voor het funderend onderwijs*, (Enschede, 2006) p.25

### 1.1.1 Wetgeving

In het eerste lid van artikel 2 van de Grondwet is opgenomen dat de wet regelt wie Nederlander is. Deze wettelijke regelingen zijn de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN, gewijzigd in 2003) en de daarop gebaseerde regelgeving. Hieruit volgt dat “iedereen van wie ten minste één ouder de Nederlandse nationaliteit bezit” Nederlander is. Ook iedereen die is geboren op Nederlands grondgebied en na vijf jaar nog geen vreemde nationaliteit bezit, wordt aangemerkt als Nederlander.

Vreemdelingen die Nederlander willen worden en in het bezit zijn van een geldig verblijfsdocument hebben twee mogelijkheden: optie of naturalisatie. De optieprocedure is de meest eenvoudige en van toepassing wanneer iemand óf in Nederland is geboren, dan wel voor een langere periode door een Nederlander is opgevoed, óf wettig partner is van een Nederlander. De naturalisatieprocedure neemt ongeveer een jaar in beslag en is van toepassing op vreemdelingen in het bezit van een langdurige verblijfsvergunning, die minimaal vijf jaar legaal in Nederland verblijven, voldoende zijn ingeburgerd en bereid zijn afstand te doen van de oude nationaliteit. Bovendien mogen er tegen het verblijf geen bedenkingen bestaan (art. 6 en 7 RWN). Beide procedures maken geen onderscheid naar land van herkomst, ras of geslacht. Slechts in geval van meervoudige nationaliteit kunnen regelingen per land verschillen.

Bij het vrijwillig verkrijgen van een andere nationaliteit of het afleggen van een verklaring van afstand, gaat het Nederlanderschap verloren. Intrekking van het Nederlanderschap is het in geval van fraude nog tot twaalf jaar na de inwerkingtreding mogelijk en wanneer de betrokken persoon is veroordeeld voor oorlogsmisdaden, genocide of foltering, staat deze mogelijkheid altijd open. Het Nederlanderschap gaat eveneens verloren wanneer een persoon vrijwillig in dienst treedt bij een krijgsmacht van een staat betrokken bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk dan wel zijn bondgenoten.

Het onderscheid dat in de vraagstelling gemaakt wordt tussen staatsburgerschap en politieke gemeenschap is in Nederland in zoverre relevant dat, behoudens het kiesrecht, de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de politiek voor allen gelijk zijn. Ook niet-staatsburgers zijn vrijelijk in staat zich te organiseren, te demonstreren en zich te bedienen van de vrijheid van meningsuiting. Slechts met betrekking tot de uitoefening van actief dan wel passief kiesrecht maakt de wetgeving onderscheid naar afkomst. Hier wordt in paragraaf 5.2 nader op ingegaan.

### 1.1.2 Implementatie

De Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid in Nederland, niet voor het beleid zelf. Dat houdt in dat de IND alle aanvragen beoordeelt van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden. Deze beoordelingen zijn verbonden aan een aantal voorwaarden, zoals herkomst, verblijfsduur, inkomen, leeftijd en reden van komst. De IND streeft er naar dit proces op een snelle en zorgvuldige manier te laten verlopen.

### 1.1.3 Indicatoren

De wijziging van de RWN in 2003 heeft geleid tot een scherpe daling in het aantal verleningen van het Nederlanderschap. Waren er in 1996 nog 8100 mensen die de Nederlandse nationaliteit verwierven, in 1999 waren dit er al ruim 2000 minder en in 2004 was er nog maar sprake van ruim 2700 naturalisaties.<sup>7</sup> Ook het aantal aanvragen is na 2003 significant gedaald. Hierbij moet echter wel rekening worden gehouden met de periode die nodig is voor het behandelen van een aanvraag.

## 1.2 In hoeverre worden culturele verschillen erkend en minderheden beschermd?

Verdraagzaamheid ten opzichte van andersdenkenden is een noodzaak voor een goed functionerende democratie. Dialoog is de wijze waarop (menings)verschillen moeten worden gekanaliseerd. Aangezien in een democratie uiteindelijk de meerderheid bepaalt, zouden de uitkomsten van de dialoog afbreuk kunnen doen aan de principes en overtuigingen van minderheden. Om dergelijke tirannie van de meerderheid te voorkomen, is het van belang dat de constitutie en maatschappij de rechten van minderheden waarborgt. Zowel de constitutie als de samenleving moet in staat zijn verscheidenheid te accepteren en in het publieke debat ruimte te laten voor andere opvattingen.

### 1.2.1 Wetgeving

Nederland heeft het internationale verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten ondertekend en geratificeerd. Artikel 27 van dit verdrag garandeert etnische, religieuze en linguïstische minderheden het recht hun eigen cultuur te beleven, hun eigen godsdienst te belijden en te praktiseren en zich van de eigen taal te bedienen. Voorts heeft Nederland in 1995 het Kaderverdrag inzake bescherming minderheden ondertekend. Dit verplicht de regering om omstandigheden te creëren of te bevorderen die voor personen behorend tot nationale minderheden noodzakelijk zijn om hun godsdienst, taal, tradities en cultureel erfgoed te bewaren.<sup>8</sup> Het kaderverdrag is pas in 2004 door de Eerste Kamer aangenomen. De oorzaak hiervoor lag in onenigheid over de toekenning van de term nationale minderheid aan onder meer burgers van Marokkaanse, Turkse, Surinaamse en Antilliaanse afkomst. Uiteindelijk bleken alleen de Friezen als nationale minderheid op voldoende steun in de Eerste Kamer te kunnen rekenen. In tegenstelling tot de ons omringende landen, zijn ook de Roma en Sinti niet als nationale minderheid opgenomen. Het vervolg van deze vraag zal zich niettemin concentreren op de 'onofficiële' etnische minderheden en homoseksuelen. De erkenning en bescherming van de Friezen lijkt in deze context minder relevant.

Nederland is de afgelopen decennia toleranter geworden ten aanzien van homoseksualiteit. Voorbeelden daarvan zijn openstelling van het burgerlijk huwelijk voor homoseksuelen en de mogelijkheden voor adoptie. Daarnaast is er in Nederland uitgebreide wettelijke bescherming tegen discriminatie. Deze

---

<sup>7</sup> cijfers van het CBS

<sup>8</sup> Eerste Kamer, <http://www.eerstekamer.nl/9324000/1f/j9vvgh5ihkk7kof/vgvvrkwoxz0>

wetgeving is ook relevant voor etnische, culturele en staatkundige minderheden. In het algemeen wordt deze wetgeving als adequaat beschouwd.

### *1.1.2 Implementatie*

#### *Integratiebeleid*

Hoewel de maatschappelijke positie van de minderheden de afgelopen tien jaar is verbeterd, roept de sociaal-economische en culturele positie van etnische minderheden nog altijd spanningen op. Omdat de integratie van de etnische minderheden in de Nederlandse samenleving daarnaast niet vanzelfsprekend is en niet vanzelf tot stand komt, voert het kabinet een integratiebeleid. Doel van dit beleid is het creëren van een volwaardig en gedeeld burgerschap voor minderheden en autochtonen. Dit moet tot stand komen middels een samenhangende strategie gericht op het stimuleren van de toerusting van minderheden, het versterken van de toenadering tussen minderheden en autochtonen en het vergroten van de toegankelijkheid van instellingen en voorzieningen van de samenleving. In het kader van het Breed Initiatief Maatschappelijke Binding zet het kabinet zich daarnaast in voor samenwerking met allerlei maatschappelijke organisaties in om de binding in de samenleving te bevorderen. Ten slotte maken ook het antidiscriminatiebeleid en antiracismebeleid deel uit van het integratiebeleid.

#### *Commissie Gelijke Behandeling*

Iedereen die zich ongelijk behandeld voelt kan een verzoek om een oordeel indienen bij de Commissie Gelijke Behandeling (CGB). De CGB beoordeelt dan of de gelijke-behandelingswetgeving is overtreden. Daarnaast houdt het CGB zich nog bezig met het adviseren van de regering, het uitvoeren van eigen onderzoek en het verzorgen van trainingen en presentaties. De CGB is evenwel geen belangenorganisatie. Wanneer iemand een verzoek om een oordeel indient, betekent dit niet automatisch dat deze persoon gelijk krijgt. Verder geldt, dat de oordelen van de Commissie, hoewel ze in veel gevallen worden opgevolgd, niet juridisch bindend zijn.

Ofschoon Nederland in de wereld een voortrekkersrol vervult, acht het kabinet de emancipatie van homoseksuelen niet voltooid. In de beleidsbrief homo-emancipatie 2005-2007 stelt het kabinet drie doelen die de positie van homoseksuelen moeten verbeteren en het onderwerp verder uit de taboesfeer moeten halen:

- \* Het bevorderen van de sociale acceptatie van homoseksuelen in Nederland.
- \* Een sterke sociale binding en betere integratie voor enkele kwetsbare groepen homoseksuelen. Dit geldt vooral voor groepen die alleen staan, niet mee kunnen doen of uitgesloten dreigen te worden, zoals allochtone homoseksuelen, jonge homoseksuelen en oudere zorgafhankelijke homoseksuelen.
- \* Aandacht voor de veiligheid van homoseksuelen en tegengaan van homodiscriminatie.<sup>9</sup>

### *1.2.3 Indicatoren*

---

<sup>9</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, [http://www.minvws.nl/images/brief-homoemancipatiebeleid\\_tcm10-67320.pdf](http://www.minvws.nl/images/brief-homoemancipatiebeleid_tcm10-67320.pdf)

Momenteel wonen er in Nederland ongeveer 1,7 miljoen niet-westerse allochtonen. Hiervan maken de mensen van Turkse (350.000), Surinaamse (330.000), Marokkaanse (315.000) en Antilliaanse (130.000) afkomst het grootste deel uit.<sup>10</sup> Verder kent Nederland een klein miljoen homoseksuelen en zo'n 5000 Roma en Sinti.<sup>11</sup>

Van de vier grootste groepen allochtonen voelt gemiddeld 37,5 procent zich vooral lid van de eigen groep, terwijl 22 procent zich vooral Nederlander voelt. Ongeveer 40 procent zegt zich evenveel lid van de eigen groep te voelen als Nederlander (tabel 1.2). Van de autochtone bevolking vindt echter nog geen dertig procent dat de meeste allochtonen al zijn ingeburgerd of dat zij snel ingeburgerd zullen raken. Bijna de helft van de autochtonen is bovendien van mening dat allochtonen niet te veel aan de eigen cultuur en gewoonten moeten vasthouden. (tabel 1.2)

**Tabel 1.1 Gevoelens van nationaliteit onder allochtone Nederlanders (in procenten)**

|                    | Voelt zich vooral lid eigen groep | Evenveel lid eigen groep als Nederlander | Voelt zich vooral Nederlander |
|--------------------|-----------------------------------|--|-------------------------------|
| <b>Turken</b>      | 49                                | 40                                       | 11                            |
| <b>Marokkanen</b>  | 40                                | 43                                       | 17                            |
| <b>Surinamers</b>  | 25                                | 46                                       | 29                            |
| <b>Antillianen</b> | 36                                | 34                                       | 30                            |

Bron: SCP (LAS '04/'05) gewogen

**Tabel 1.2 Opvattingen per etnische groep over de integratie van allochtonen, stedelijke bevolking van 15-65 jaar (in procenten 'mee eens')**

|   | Turken | Marokkanen | Surinamers | Antillianen | Autochtonen |
|---|--------|------------|------------|-------------|-------------|
| <b>Allochtonen moeten de Nederlandse taal leren</b>   | 97     | 95         | 97         | 97          | 99          |
| <b>Allochtonen moeten niet te veel vasthouden aan hun eigen cultuur en gewoonten</b>        | 20     | 21         | 47         | 49          | 45          |
| <b>De meeste allochtonen zijn al aardig ingeburgerd of zullen spoedig ingeburgerd raken</b> | 46     | 56         | 32         | 30          | 29          |

Bron: SCP (LAS '04/'05) gewogen

Ten opzichte van homoseksuelen lijkt de Nederlandse bevolking een stuk toleranter. Dit blijkt onder meer uit een onderzoek naar de algemene acceptatie van het homohuwelijk. Hierin geeft 74 procent van de Nederlandse bevolking aan dat zij vindt dat homo's en lesbiennes in Nederland met elkaar in het huwelijk moeten kunnen treden. Tegelijkertijd lijkt de homotolerante reputatie van Nederland in het buitenland de laatste tijd af te nemen. De belangrijkste reden hiervoor is hoogstwaarschijnlijk een aantal incidenten waarbij homoseksuelen op grond van hun geaardheid zijn mishandeld.<sup>12</sup> Uit de SCP-publicatie 'Gewoon

<sup>10</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarrapport integratie 2005* (Den Haag, 2005) p.14

<sup>11</sup> <http://www.minvws.nl/dossiers/homo-emancipatie/default.asp> & [http://www.lbr.nl/nprd/factsheets/roma\\_en\\_sinti.pdf](http://www.lbr.nl/nprd/factsheets/roma_en_sinti.pdf)

<sup>12</sup> 'Amsterdam wil imago homo-hoofdstad terug', *Elsevier* (5-8-2005)

Doen. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland' blijkt dat Nederland in vergelijking met andere landen het meest homotolerant is. Vrijwel de gehele Nederlandse bevolking is van mening dat homoseksuelen hun leven moeten kunnen leiden zoals zij dat willen. De houding van Nederlandse jongeren tegenover homoseksualiteit is niet op vergelijkbare wijze onderzocht als de houding van de rest van de bevolking, hetgeen het doen van uitspraken over een eventueel verschil bemoeilijkt. Duidelijk is wel dat de houding van jongeren nogal negatief is, maar naarmate zij ouder worden neemt dat af. Verder blijkt dat mannen, lager opgeleiden en religieuze Nederlanders negatiever staan ten opzichte van homoseksualiteit dan vrouwen, hoger opgeleiden en niet-religieuzen. Ook etniciteit speelt een rol bij de houding ten aanzien van homoseksualiteit. Turken, Marokkanen en Antillianen zijn in grotere mate negatief ten opzichte van homoseksualiteit dan autochtonen. Vooral de eerste generatie migranten van deze etnische groeperingen staat afwijzend tegenover homoseksualiteit.<sup>13</sup>

**Tabel 1.3 Mening over homohuwelijk naar stemgedrag (kamerverkiezing 2003)**

| (vertikaal<br>geperceenteerd) | Totaal     | Stemt nu   |            |            |            |            |            |            |            |
|-------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|                               |            | Wilders    | LPF        | VVD        | CDA        | D66        | PvdA       | SP         | GL         |
| Voor                          | 74         | 50         | 72         | 78         | 49         | 91         | 95         | 89         | 100        |
| Tegen                         | 20         | 43         | 17         | 18         | 40         | 0          | 3          | 8          | 0          |
| Weet niet                     | 6          | 7          | 11         | 4          | 12         | 9          | 2          | 3          | 0          |
| <b>Totaal</b>                 | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> |

Bron: peil.nl

In 2005 bedroeg het aantal ingediende verzoeken om een oordeel van de CGB 621. Dat is een toename ten opzichte van het voorgaande jaar van 45% (volgens het jaarverslag 2005 van de CGB). In 2005 bracht de CGB 245 oordelen uit (2004: 186) en zes adviezen. De toename van oordelen is met name te zien bij de grond 'leeftijd', hetgeen te verwachten was gezien de recente invoering van deze discriminatiegrond (mei 2004). De grote hoeveelheid aan verzoeken heeft er mede toe geleid dat de CGB eind 2005 en begin 2006 vier adviezen op de grond leeftijd heeft uitgebracht. Overigens is er sprake van een lichte stijging bij nagenoeg alle discriminatiegronden. Op de grond 'seksuele gerichtheid' blijft het aantal verzoeken en oordelen echter achter. Gekeken naar de effecten van de oordelen van de CGB, blijkt in 73% van de gevallen waarin follow-up mogelijk was, het oordeel ook daadwerkelijk opgevolgd te worden. Daarmee is de trend van vorige jaren voortgezet.<sup>14</sup> Opvallend is het relatief grote aantal verzoeken m.b.t. de recentelijk in de wetgeving opgenomen non-discriminatiegronden arbeidsduur en handicap. Mogelijk is dat grote aandeel in het totaal aantal verzoeken incidenteel.

**Tabel 1.4 Discriminatiegronden bij het CGB**

|                          | 1995 | 1997 | 1999 | 2001 | 2003 | 2005 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Geslacht</b>          | 87   | 72   | 42   | 70   | 86   | 53   |
| <b>Ras/Nationaliteit</b> | 7    | 48   | 40   | 69   | 45   | 37   |
| <b>Godsdienst</b>        | 4    | 13   | 12   | 13   | 15   | 17   |

<sup>13</sup> SCP-publicatie 2006/15, Gewoon doen. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland, Saskia Keuzenkamp, David Bos, Jan Willem Duyvendak en Gert Hekma, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, september 2006.

<sup>14</sup> Commissie Gelijke Behandeling, [http://www.cgb.nl/newsitem.php?n\\_id=33](http://www.cgb.nl/newsitem.php?n_id=33)

|                              |            |            |            |            |            |            |
|------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>Seksuele gerichtheid</b>  | 5          | 7          | 7          | 4          | 6          | 2          |
| <b>Burgerlijke staat</b>     | 6          | 16         | 6          | 4          | 7          | 11         |
| <b>Politieke overtuiging</b> | 0          | 3          | 0          | 0          | 0          | 1          |
| <b>Levensovertuiging</b>     | 0          | 1          | 0          | 0          | 0          | 2          |
| <b>Arbeidsduur</b>           | Nvt        | nvt        | nvt        | nvt        | 1          | 22         |
| <b>Arbeidscontract</b>       | Nvt        | nvt        | nvt        | nvt        | nvt        | 9          |
| <b>Handicap</b>              | Nvt        | nvt        | nvt        | nvt        | nvt        | 36         |
| <b>Leeftijd</b>              | Nvt        | nvt        | nvt        | nvt        | nvt        | 100        |
| <b>totalen</b>               | <b>109</b> | <b>171</b> | <b>118</b> | <b>171</b> | <b>178</b> | <b>290</b> |

Bron: CGB<sup>15</sup>

### 1.3 In hoeverre bestaat er consensus over de staatsgrenzen en constitutie?

Het Koninkrijk der Nederlanden is een staatkundig verband tussen de landen Nederland, Nederlandse Antillen en Aruba. De laatste bezit sinds 1985 een status aparte. Op de Nederlandse Antillen bestaat een vrij brede roep om (meer) autonomie. Bij een referendum naar de staatkundige toekomst van de Antillen in april 2005 gaf 68 procent van de bevolking van Curaçao aan een autonome status binnen het Koninkrijk te prefereren.<sup>16</sup> Binnen het land Nederland bestaan er geen omvangrijke separatistische bewegingen. De steun voor groeperingen die streven naar een onafhankelijk Friesland of een Groot Nederlandssprekend Rijk is verwaarloosbaar. Ook in de landen grenzend aan Nederland bestaat geen discussie over de bestaande landsgrenzen.

Wanneer we de constitutie beschouwen als de codificatie van de beginselen van de Nederlandse democratische rechtsstaat, kan de waardering van de democratie door de Nederlandse bevolking iets meer duidelijk maken over de mate waarin zij overeenstemt met de constitutie. Van de Nederlanders blijkt 68 procent tevreden te zijn met het functioneren van de democratie in Nederland.<sup>17</sup> Driekwart van de bevolking is bovendien van mening dat democratie de beste staatsvorm is die er bestaat.<sup>18</sup> Ook de monarchie kan op grote steun van de bevolking rekenen. Hoewel 40 procent van de Nederlanders weliswaar vindt dat de koningin geen wettelijke invloed mag hebben, is slechts 12 procent voorstander van een republiek.<sup>19</sup>

### 1.4 In hoeverre draagt de inrichting van de politieke instituties en de constitutie bij aan een matiging van en verzoening tussen grote sociale tegenstellingen in de samenleving?

#### *Poldermodel*

<sup>15</sup> [http://www.cgb.nl/media/downloadables/Fact%20sheet%201994%202005%20\(NL\).pdf](http://www.cgb.nl/media/downloadables/Fact%20sheet%201994%202005%20(NL).pdf)

<sup>16</sup> [http://www.nrc.nl/dossiers/nederlandse\\_antillen/interne\\_politiek/article91772.ece](http://www.nrc.nl/dossiers/nederlandse_antillen/interne_politiek/article91772.ece)

<sup>17</sup> Sociaal Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2004*

<sup>18</sup> Twee Vandaag, Top-X Opiniepanel;

<sup>19</sup> 'De toekomst van de monarchie', [www.peil.nl](http://www.peil.nl), (28-9-2005)

Nederland staat van oudsher bekend om haar consensusdemocratie. Sinds de tijd van de Republiek komen belangrijke besluiten alleen tot stand middels veel schikken en plooiën tussen autonome politieke eenheden. De laatste twee decennia is deze overlegeconomie bekend komen te staan als het poldermodel. Hierin staat het overleg en het streven naar consensus tussen allerlei maatschappelijke organisaties onderling en tussen maatschappelijke organisaties en de overheid centraal. Daarnaast spelen ook planbureaus en allerlei adviesraden een rol. Na de jaren '90, waarin het poldermodel internationale roem vergaarde, kwam er in toenemende mate kritiek op de overlegeconomie:

- \* Is het democratisch verantwoord om veel gewicht toe te kennen aan de stem van sociale partners, temeer daar onduidelijk is wie zij exact vertegenwoordigen?
- \* De sociale partners zouden doorgaans de traditionele werknemersbelangen vertegenwoordigen en met vrouwen, allochtonen en gepensioneerden weinig rekening houden.
- \* De overlegcultuur en het streven naar consensus maken het moeilijk om snel ingrijpende maatregelen te nemen. Er wordt wel ook gesproken van 'pappen en nathouden'.
- \* Tussen bedrijven in Nederland bestonden lange tijd allerlei prijs- en marktverdelingsafspraken. Nederland kreeg hierdoor het predikaat kartelparadijs opgedrukt.<sup>20</sup>

#### *Sociaal Economische Raad*

De oprichting van het adviesorgaan de Sociaal Economische Raad (SER, 1950) is één van de gevolgen van het streven naar het betrekken van sociale partners bij het sociaal-economische beleid. Hoewel de invloed van de SER sinds het eerste paarse kabinet minder is geworden, worden haar adviezen nog steeds als zeer belangrijk beschouwd. Behalve deze adviestaak kent de SER nog een aantal andere taken, zoals bestuurlijke - en toezichtstaken ten aanzien van de product- en bedrijfschappen, uitvoering van enkele vestigingsregelingen en taken in het kader van de Wet op de Ondernemingsraden. Daarnaast houdt de SER toezicht op de naleving van fusiegedragsregels. Ook bevordert de SER het overleg tussen consumenten- en brancheorganisaties over algemene voorwaarden.

#### *Vrijheid van Onderwijs*

Artikel 23 van de Grondwet regelt de vrijheid van onderwijs. Het onderwijs is in beginsel vrij, maar de overheid houdt toezicht en stelt eisen aan degenen die onderwijs geven. Belangrijk voor minderheden is dat de eerbiediging van godsdienst en levensovertuiging in het onderwijs en hiermee samenhangende garanties voor de bekostiging zijn gewaarborgd. Hoewel deze bepaling niet onomstreden is gebleken, heeft het kabinet in 2004 in een brief aan de Tweede Kamer laten weten onverkort vast te houden aan dit recht. Het kabinet meent dat een verbod op de stichting van islamitische scholen contraproductief kan werken.<sup>21</sup>

## **1.5 In hoeverre zijn de procedures voor het wijzigen van de Grondwet onpartijdig en toegankelijk?**

### *1.5.1 Wetgeving*

---

<sup>20</sup> Parlement en Politiek, <http://www.parlement.com/9291000/modules/ggefwp9>

<sup>21</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Welzijn, <http://www.minocw.nl/persberichten/4453>



In Nederland is de Grondwet sinds de invoering (1815) diverse keren gewijzigd. Na afkondiging bij wet van het voornemen tot een grondwetswijziging dient de Tweede Kamer te worden ontbonden (art.137 Grondwet). In de praktijk worden voorstellen tot wijziging derhalve in het laatste kabinetsjaar ingediend. Hierdoor valt de voorgeschreven ontbinding samen met het periodieke aftreden van de Tweede Kamer. Tegelijk met de Tweede Kamerverkiezingen wordt de bevolking ook (impliciet) gevraagd zich uit te spreken over de wijziging. De beide Kamers dienen ten slotte met gekwalificeerde meerderheid het ongewijzigde voorstel goed te keuren.

### 1.5.2 *Indicatoren*

Doordat in de praktijk de volksraadpleging over de grondwetswijziging samenvalt met de Tweede Kamerverkiezingen, verliest de eerste aan gewicht. Zowel de politici als het electoraat lijken zich rond de Tweede-Kamerverkiezingen meer bezig te houden met de politieke actualiteit dan met de Grondwet.<sup>22</sup>

## 1.6 **Worden er maatregelen genomen om gedefinieerde problemen op deze gebieden tegen te gaan en bezitten deze politieke prioriteit en publieke steun?**

### *Verdere herziening Rijkswet Nederlanderschap*

Gewezen kan worden op het initiatief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in december 2004 voor verdere wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Momenteel speelt er een discussie naar aanleiding van een mogelijke wijziging tot beperking van meervoudige nationaliteit en tot invoering van het verlies van het Nederlanderschap wegens het toebrengen van ernstige schade aan de essentiële belangen van het Koninkrijk of van een of meer van zijn landen. De eerste wijziging heeft tot doel de integratie te bevorderen. De achterliggende gedachte is dat kiezen voor Nederlanderschap een uitdrukking van verbondenheid aan Nederlandse samenleving is en afstand doen van de andere nationaliteit is hiervan een logische consequentie.<sup>23</sup> Deze eis is overigens niet van toepassing op vluchtelingen en andere asielgerechtigden.

De tweede voorgestelde wijziging beoogt een bijdrage te leveren aan de strijd tegen het terrorisme. In uitzonderlijke gevallen wordt de minister de mogelijkheid geboden het Nederlanderschap te ontnemen aan personen die zijn veroordeeld voor een misdrijf waarbij ernstige schade is toegebracht aan essentiële belangen van het Koninkrijk. Niet alleen de uitvoering maar ook de voorbereiding van een terroristisch misdrijf of misdrijf tegen de veiligheid van de staat kan als zodanig worden beoordeeld. Het Europees Verdrag inzake Nationaliteit stelt echter dat verlies van nationaliteit niet mogelijk is indien dit staatloosheid tot gevolg heeft. In de praktijk betekent dit dat slechts personen in het bezit van een dubbele nationaliteit het Nederlanderschap kunnen verliezen.

### *Burgerschapscode*

---

<sup>22</sup> Berg, J.Th.J. van den, *Inleiding Staatskunde* (Deventer, 1995) p.271

<sup>23</sup> Memorie van Toelichting bij het wijzigingsvoorstel, dossier 30 166 (R 1795)

In januari 2006 heeft de Minister van V&I een plan gelanceerd om, in navolging van Rotterdam, een burgerschapscode voor Nederland in te voeren. Hiermee wil zij nieuwe Nederlanders stimuleren om zich niet als vreemdeling, maar als Nederlander te gedragen. De meest opvallende passage in deze code – de code is geen wet, maar een veronderstelde afspraak – betreft de regel dat er voortaan in het openbaar alleen Nederlands gesproken zou moeten worden. Dit moet migranten en hun kinderen uit hun isolement halen en de integratie bevorderen.

#### *Bevordering actief burgerschap en sociale integratie op scholen*

Met ingang van 1 februari 2006 is er een wettelijke verplichting voor scholen om actief burgerschap (en sociale integratie) te bevorderen. Doel is onder meer om burgers van jongs af aan kennis te laten nemen van de rechten en plichten die bij het staatsburgerschap horen. Actief burgerschap in de zin van deze wetgeving heeft betrekking op het kunnen en willen participeren in de samenleving.

De scholen zijn in hoge mate autonoom in het vormgeven van hun onderwijsproces/inhoud. Vanaf het schooljaar 2006/2007 zal de inspectie in het reguliere onderwijstoezicht toezien op de manier waarop scholen de opdracht met betrekking tot actief burgerschap en sociale integratie invullen.

## **1.7 Samenvatting**

Een ieder van wie ten minste één ouder de Nederlandse nationaliteit bezit of die geboren is op Nederlands grondgebied en na vijf jaar nog geen vreemde nationaliteit bezit, wordt aangemerkt als Nederlander volgens de wet. Voor alle Nederlandse burgers gelden dezelfde sociale en politieke grondrechten. Het Nederlanderschap kan slechts in geval van zware overtreding jegens de wet, de menselijkheid of de staat, worden ingetrokken. Het aantal (aanvragen tot) naturalisaties is, na wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in 2003, sterk gedaald.

Onderzoek wijst uit dat ruim tweederde van de Nederlandse bevolking tevreden is met het functioneren van de democratie in Nederland. Driekwart van de bevolking is bovendien van mening dat democratie de beste staatsvorm is die er bestaat.

Van de Nederlanders met een allochtone achtergrond geeft slechts een klein percentage aan zich primair Nederlander voelen. Anderzijds geeft ruim 40 procent aan zich evenveel een lid te voelen van de Nederlandse samenleving, als van de samenleving van herkomst.

Wijziging van de mogelijkheid van behoud van de oorspronkelijke nationaliteit bij naturalisatie, is momenteel onderwerp van politieke discussie. In die discussie wordt naar voren gebracht dat het hebben van een dubbele nationaliteit zou kunnen leiden tot een beperkte loyaliteit aan de beginselen van de Nederlandse democratische rechtstaat en/of een geringe identificatie met het Nederlands staatsburgerschap. Op deze wijze zou de dubbele nationaliteit een obstakel vormen voor de integratie van allochtonen in Nederland en bij gevolg beter afgeschaft kunnen worden.

Bij de Commissie Gelijke Behandeling kunnen vermeende gevallen van discriminatie aanhangig worden gemaakt. Leeftijdscriminatie behoort daarbij tot de meest voorkomende categorie.

## **2. De Rechtsstaat**

*Zijn overheid en samenleving onderworpen aan het recht?*

De rechtsstaat gaat aan democratie vooraf. Democratie veronderstelt de rechtsstaat en is daar onlosmakelijk mee verbonden. De rechtsstaat en de *rule of law* maken het mogelijk dat burgers geschillen onderling en met de overheid vreedzaam oplossen volgens wettelijke spelregels en zo nodig met tussenkomst van een onafhankelijke rechter.

### **2.1 In hoeverre zijn de beginselen van de rechtsstaat van toepassing op het gehele grondgebied?**

#### *2.1.1 Wetgeving*

Nederland is een rechtsstaat. De Nederlandse Grondwet en de daarop gebaseerde wetgeving is op het gehele land van toepassing. De Nederlandse rechter heeft op het gehele grondgebied rechtsmacht en de overheid is op het gehele grondgebied aan de wet gebonden.

De positie van diplomaten en diplomatieke vertegenwoordigingen in Nederland alsmede internationale organisaties zoals het Internationaal gerechtshof, het Internationaal Joegoslavië tribunaal (ICTY) en het Internationaal Strafhof is zodanig specifiek, dat die in dit rapport buiten beschouwing worden gelaten. Volstaan kan worden te vermelden dat de positie van deze personen en rechtsprekende instellingen in internationaal recht is vastgelegd en als zodanig in het constitutioneel bestel van Nederland rechtsstatelijk is ingebed.

#### *2.1.2 Implementatie*

In Nederland is op specifieke beleidsterreinen sprake van een gedoogbeleid. Gedoogbeleid is het bewust toestaan van gedragingen die in strijd zijn met de wet. In het Nederlandse strafrecht is dit beleid uitgewerkt via het zogenoemde opportuniteitsbeginsel. Dit houdt in dat het Openbaar Ministerie kan afzien van vervolging van strafbare feiten wanneer daarmee een hoger algemeen maatschappelijk belang wordt gediend. Inzake het gedoogbeleid ten aanzien van drugsgebruik is dit hoger algemeen belang bijvoorbeeld een effectievere bescherming van de volksgezondheid en de openbare orde. In de richtlijnen van het Openbaar Ministerie zijn prioriteiten vastgelegd voor de opsporing en vervolging van Opiumwetdelicten. Zo wordt hoge prioriteit gegeven aan de grootschalige productie van en handel in drugs en lagere prioriteit aan het bezit van drugs voor persoonlijk gebruik. In het coffeeshopbeleid is er sprake van gedogen van strafbare feiten. Als coffeeshops zich houden aan bepaalde criteria wordt de verkoop van maximaal 5 gram hasj of marihuana per transactie niet gericht opgespoord.

Daarnaast kan gedogen ook inhouden dat – op basis van politiek-bestuurlijke overwegingen - niet wordt opgetreden tegen bedrijven die niet over de juiste vergunning beschikken of in strijd met die vergunning handelen.

### 2.1.3 *Indicatoren*

Er zijn geen andere indicatoren dan nieuwsberichten over incidenten; er vindt geen gestructureerde incidentenregistratie plaats. Ten aanzien van de toepassing van de beginselen van de rechtsstaat kunnen de volgende *voorbeelden* worden genoemd.

#### *Vrijplaatsen*

De afgelopen jaren is er veelvuldig aandacht geweest voor gevallen van een 'ernstig handhavingtekort', in de media vaak aangeduid als 'vrijplaatsen'. De afgelopen tijd is de overheid overgegaan tot ingrijpen. Zo heeft de politie in april 2004 na diverse problemen een inval gedaan in woonwagencamp Vinkenslag in Maastricht. Enige jaren geleden heeft de overheid de bedrijven op de Wallen in Amsterdam doorgelicht om weer grip te krijgen op dat gebied. De Nederlandse overheid (gemeente, politie, belastingdienst of andere diensten) beoogt door in te grijpen het wettelijk gezag te herstellen waar dat ontbreekt. Op de locatiegebonden 'vrijplaatsen' heeft de overheid derhalve inmiddels ingegrepen. Zorg over het (sociaal) buitengesloten karakter van woonwagencampen blijft overigens bestaan.

#### *Hells Angels*

Het vermoeden bestaat dat de internationale motorclub Hells Angels zich stelselmatig schuldig maakt aan geweld, bedreiging, afpersing, het bezit van en de handel in wapens en de handel in soft- en harddrugs. De motorclub, met verschillende afdelingen in het land, is de laatste jaren veel in het nieuws. In januari 2004 werden drie leden van de De Nomads uit Oirsbeek vermoord na interne disputen. In de nacht van 16 op 17 oktober 2005 hebben politie en justitie tijdens een gecoördineerde actie 45 Hells Angels gearresteerd. Bij doorzoeken van clubhuizen is beslag gelegd op een groot aantal wapens. Leden van de Hells Angels hebben veelvuldig bedreigingen geuit aan personen uit de media die negatief over hen berichtten. Daarnaast is er bijvoorbeeld beroering geweest over het feit dat Hells Angels onbestraft zonder helm en in beschonken toestand rond mogen rijden. Ten aanzien van de meervoudige Hells Angels-problematiek is in Nederland nog geen oplossing gevonden.<sup>24</sup>

#### *No-go-areas*

Het fenomeen van 'no-go-areas' is op de agenda gezet in 2002 door Pim Fortuyn, met de opmerking dat er in zijn woonplaats Rotterdam wijken en buurten waar hij zich niet durfde te vertonen uit angst in elkaar te worden geslagen. In 2003 meldden een aantal supermarktketens en individuele ondernemers dat zij in 30 buurten in Nederland geen winkels meer exploiteren, omdat het te gevaarlijk is voor zowel winkeliers als klanten. De detailhandel en de overheid zijn meer gaan samenwerken om de winkelcriminaliteit te bestrijden: winkeliers gaan meer camera's ophangen en producten onzichtbaar beveiligen. In een aantal steden zijn de afgelopen jaren maatregelen genomen om op lokaal niveau het leefklimaat in probleemwijken te verbeteren.

---

<sup>24</sup> [http://www.om.nl/dossier/hells\\_angels](http://www.om.nl/dossier/hells_angels)

## **2.2 In welke mate zijn publieke ambtsdragers en ambtenaren onderworpen aan de eisen van de rechtsstaat en aan transparante regels bij de uitoefening van hun functie?**

De eisen van de rechtsstaat, met name het legaliteitsbeginsel, gelden voor de gehele overheid en het bestuur is in al zijn hoedanigheden en verschijningsvormen aan rechterlijke controle onderworpen. De eisen van de rechtsstaat gelden aldus onverkort voor het staatshoofd, ministers, de ambtenaren en de publieke gezagsdragers. De verschillende sectoren van de overheid en de verschillende categorieën ambtsdragers kennen elk specifieke regels die betrekking hebben op de uitoefening van hun functie. Algemene regels zijn te dele gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht. Voor ambtenaren zijn specifieke integriteitsregels gesteld bij en krachtens de Ambtenarenwet. Een uitgebreider verslag van deze zaken komt in hoofdstuk 9 van dit rapport aan bod.

## **2.3 Hoe onafhankelijk is de rechterlijke macht van de uitvoerende macht? Hoe onafhankelijk is de rechtspraak van verschillende vormen van interferentie?**

De artikelen 116 en 117 van de Grondwet bevatten enkele voorschriften omtrent de organisatie van de rechterlijke macht, de benoeming van de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast en het toezicht op de ambtsvervulling door die functionarissen. Een zeer belangrijke basis voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht vindt men in de bepaling dat de leden van de rechterlijke macht die met rechtspraak zijn belast en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, voor het leven worden benoemd. Zij kunnen alleen worden ontslagen op eigen verzoek, wegens het bereiken van een bepaalde leeftijd of, in de gevallen bij wet bepaald, door een gerecht, dat door de wet is aangewezen en dat tot de rechterlijke macht behoort.

Het wettelijk stelsel van de rechtspleging in Nederland is per 1 januari 2002 ingrijpend herzien. Met de instelling van een Raad voor de rechtspraak is de onafhankelijke positie van de rechtsprekende macht ten opzichte van de wetgever (het parlement) en de regering versterkt. De Minister van Justitie blijft in dit gewijzigde stelsel verantwoordelijk voor het algemeen beleid ten aanzien van het stelsel van de rechtspleging en voor het verstrekken van financiële middelen aan de (Raad voor de) rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak verantwoordt zich op zijn beurt bij de minister voor de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de besteding van deze middelen. Deze verantwoordelijkheid van de minister omvat ook de regelgeving op het gebied van de rechtspleging. Op het terrein van de arbeidsvoorwaarden en het personeelsbeleid rechterlijke macht heeft de minister eveneens een verantwoordelijkheid.

## **2.4 In welke mate is verzekerd dat burgers toegang tot de rechter hebben, dat die toegang op gelijke voet is? En in welke mate hebben zij recht op een eerlijk proces en genieten zij wettelijk bescherming?**

Een van de waarborgen voor een goed functionerende rechtsstaat is dat burgers met problemen voldoende toegang hebben tot het recht. De toegang tot en het gebruik van rechtshulp vormen het onderwerp van verschillende discussies. Vragen die daarbij spelen zijn onder meer: is de toegang tot het

recht voldoende gewaarborgd of is het juist te toegankelijk en stappen mensen te snel naar de rechter? Is de kwaliteit van de geboden diensten voldoende? Hoe kan de druk op de rechtspraak worden vermindert en welke mogelijkheden bieden alternatieve methoden ter beslechting van geschillen? Het Ministerie van Justitie ontwikkelt tal van beleidsmaatregelen om het functioneren van de rechtshulpverlening en rechtspleging te verbeteren.

#### *2.4.1. Wetgeving*

In hoofdstuk 6 van de Grondwet zijn de taken en organisatie van de rechtspraak op hoofdlijnen vastgelegd, evenals waarborgen ter verzekering van de belangen van de burgers. Daarnaast bevat het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) een aantal waarborgen voor toegang tot de rechter. Volgens vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is het recht op toegang tot de rechter, zoals gewaarborgd in artikel 6 EVRM, geen absoluut recht. Er zijn beperkingen mogelijk. Een beperking is niet verenigbaar met artikel 6 EVRM wanneer het recht op toegang tot de rechter in de kern wordt aangetast, de beperking geen legitiem doel dient of er geen redelijke verhouding bestaat tussen het nagestreefde doel en de gebruikte middelen.

De hoogte van rechten die voldaan moeten worden om toegang tot de rechter te verkrijgen kan voor bepaalde groepen rechtzoekenden van invloed zijn op het verkrijgen van die toegang. Hiermee is gegeven dat de hoogte van het griffierecht in strijd kan komen met het bepaalde in artikel 6 van het EVRM. Het huidige stelsel van griffierechten (per 1 jan. 2004) kent een differentiatie naar zaakscategorieën en naar natuurlijke en rechtspersonen.<sup>25</sup> Het systeem houdt rekening met de positie van minder vermogenden. Hogere rechten worden geheven in die zaken waarin enerzijds de belangen om te procederen doorgaans groter zijn, maar waar anderzijds de keuze voor alternatieven als arbitrage of *mediation* aanwezig is. Daarnaast blijft het voor burgers onder een bepaalde inkomensgrens mogelijk om een beroep te doen op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand of op de 'in debetstelling' (een regeling voor korting op het griffierecht).

Het kabinet heeft op 11 mei 2006 een herzieningsvoorstel voor het griffierecht aangekondigd. De strekking daarvan is dat er voor mensen met een laag inkomen, die een beroep moeten doen op de gesubsidieerde rechtsbijstand om te kunnen procederen, in plaats van de huidige gedeeltelijke vrijstellingsregeling een vast laag tarief komt van € 60 voor alle civiele zaken in eerste aanleg. Daarmee blijft de toegang tot de rechter voor deze groep in het nieuwe stelsel volgens het kabinet gewaarborgd. Voor de vaststelling van het bedrag is gekeken naar de tarieven in het bestuursrecht die algemeen als redelijk worden beoordeeld en geen beletsel vormen voor de toegang tot de rechter, in het bijzonder voor financieel minder draagkrachtigen. Het nieuwe stelsel gaan naar verwachting in op 1 januari 2008.

#### *2.4.2 Implementatie*

Het kabinet werkt thans aan maatregelen die moeten toezien op een slagvaardiger rechtspraak, onder meer door het stroomlijnen van rechterlijke processen, het moderniseren van de rechterlijke organisatie, het stimuleren van het gebruik van moderne technologie, het voor burgers eenvoudiger maken van

---

<sup>25</sup> [http://www.justitie.nl/publicaties/brochures\\_en\\_factsheets/factsheets/griffierecht.asp](http://www.justitie.nl/publicaties/brochures_en_factsheets/factsheets/griffierecht.asp)

procederen en het stimuleren van buitengerechtelijke geschiloplossing. De laatste categorie maatregelen voorziet in het stimuleren van mediation, het vergroten van consumentensoevereiniteit van justitiabelen en de uitbreiding van consumentengeschillencommissies. Gebleken is immers dat het voor burgers lastig kan zijn om de juiste rechtshulp of begeleiding te vinden. Raden voor rechtsbijstand zijn daarom gestart met het project 'De weg naar buitengerechtelijke geschilbeslechting.'

De afgelopen jaren vonden enkele geruchtmakende strafzaken plaats, zoals de Schiedammer Parkmoord, de Puttense moordzaak en de Deventer moordzaak, waarbij de schuld van de veroordeelde achteraf in twijfel werd getrokken. Naar aanleiding van de evaluatie van de Schiedammer parkmoord is een pakket maatregelen genomen. Zo heeft het openbaar ministerie de Commissie evaluatie afgesloten strafzaken ingesteld.

Ten aanzien van strafzaken heeft de Raad voor de rechtspraak in mei 2006 een verbeterprogramma opgesteld getiteld "In het belang van een goede rechtspraak." De maatregelen in het programma kunnen als volgt worden samengevat:

- \* De deskundigheid wordt bevorderd door rechters en ander personeel meer tijd te geven voor het bijhouden van vakkennis en voor permanente educatie. De beschikbare kennis van forensische- en gedragskundige terreinen zal substantieel worden verbreed.
- \* De mogelijkheden om zaken door een meervoudige kamer (door drie rechters) in plaats van enkelvoudig te laten behandelen worden uitgebreid.
- \* De toerusting en positie van de rechter-commissaris moeten worden versterkt. Voor een deel heeft de rechterlijke macht dit in eigen hand, voor een ander deel zal de wetgeving hiervoor moeten worden aangepast.
- \* De motivering van strafvonnissen zal structureel worden verbeterd.

#### *2.4.3. Indicatoren*

Wat betreft de toegang (op gelijke voet) tot de rechter, kan worden gewezen op het onderzoek "Geschilbeslechtingsdelta 2003."<sup>26</sup> Uit dat onderzoek blijkt dat mensen veel van de juridische problemen zelf oplossen. Lang niet altijd wordt een beroep gedaan op rechtshulp en slechts een relatief klein gedeelte van de problemen wordt voorgelegd aan een gerechtelijke instantie. Ook het aandeel van alternatieve geschilbeslechtingmethoden (bindend advies, mediation) is beperkt. Het onderzoek bevat geen aanwijzingen dat het aanbod van rechtshulp in Nederland in zijn algemeenheid tekortschiet of dat de kwaliteit daarvan ontoereikend is. Er is een zeer breed scala aan adviserende en hulpverlenende instanties waarvan burgers gebruik maken en burgers zijn overwegend tevreden over de geboden diensten.

Uit het genoemde onderzoek blijkt verder dat werkenden, hoog opgeleiden en mensen in de leeftijd tussen de 25 en 45 jaar vaker en meer problemen met juridische implicaties hebben dan gepensioneerden, lager opgeleiden en andere leeftijdscategorieën. Er zijn echter ook bepaalde groepen

---

<sup>26</sup> Publicatie nr. 219 in de reeks Onderzoek en beleid van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum: Geschilbeslechtingsdelta 2003. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers.

waarvan wordt verondersteld dat ze minder snel een rechtsgang zoeken terwijl ze juist veel problemen hebben. Zo hebben gescheiden burgers en uitkeringsgerechtigden gemiddeld meer problemen dan gehuwden en burgers die werkzaam zijn in loondienst.

Van burgers die één of meer problemen van juridische aard hebben gehad, geeft ongeveer 10% aan dat men passief blijft en geen actie onderneemt, in die zin dat men geen contact met de wederpartij zoekt en geen professionele hulp inschakelt. Indien we de keuze voor passiviteit proberen te verklaren uit de sociale achtergrondkenmerken van respondenten, de aard van de tegenpartij en het type probleem, dan blijken alleen opleiding, inkomen en het bezit van een gezinspolis van een rechtsbijstandverzekering in beperkte mate van belang. Lager opgeleiden komen iets minder vaak in het verweer, bezitters van een rechtsbijstandsverzekering en hogere inkomensgroepen juist iets vaker. Enerzijds kan een gebrek aan sociaalpsychologische vaardigheden (bij de laagst opgeleiden) een drempel vormen voor het inschakelen van rechtshulp, anderzijds neemt de behoefte aan ondersteuning ook af wanneer men zelf in ruime mate kan beschikken over sociaal-psychologische hulpbronnen (de hoog opgeleiden).

In het algemeen oordelen burgers volgens het onderzoek gunstig over de juridische voorzieningen waar ze gebruik van hebben gemaakt. Gemiddeld genomen vonden ze de adviezen of hulp van de deskundigen goed bruikbaar en zijn ze tevreden over de gang van zaken tijdens een officiële procedure.

## **2.5 In hoeverre is het strafrechtssysteem onderworpen aan regels van eerlijke en onpartijdige behandeling?**

### *2.5.1. Wetgeving*

Het Nederlandse strafrecht kent een constitutionele verankering in de Grondwet. Daarnaast worden de grenzen van het strafrecht mede bepaald door de mensenrechtenverdragen van de VN en de Raad van Europa. Met name artikel 6 van het EVRM is van belang.

De Grondwet bepaalt dat terechtzittingen in beginsel openbaar moeten zijn en dat vonnissen gemotiveerd dienen te worden (artikel 121 Grondwet). Op het beginsel dat de rechterlijke uitspraak in het openbaar dient te geschieden laat de Grondwet geen uitzonderingen toe. De eerlijkheid en onpartijdigheid van het strafrechtssysteem in voornamelijk neergelegd in het Wetboek van Strafvordering. Thans wordt gewerkt aan een modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Het herziene wetboek dient er – volgens het kabinet – o.a. voor te zorgen dat strafrechtelijke procedures behoorlijk en eerlijk zijn.

### *2.5.2. Implementatie*

Het recht op een eerlijk proces is een fundamenteel beginsel in het Nederlandse (straf)rechtssysteem. Op implementatie daarvan door politie, justitie en andere overheidsinstellingen, bestaat in eerste aanleg toezicht door de rechterlijke macht, dan wel door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Voorts is op deelterreinen sprake van toezicht door VN- comités. Binnen Nederland vindt toezicht op de naleving van beginselen van eerlijke en onpartijdige behandeling ook plaats via *peer-review* (binnen de juridische discipline) en door het betrokken maatschappelijk middenveld.



### 2.5.3 *Indicatoren*

#### *Terreurbestrijding*

Een indicator voor de ontwikkeling van het recht op eerlijke en onpartijdige behandeling is het aantal zaken tegen Nederland bij het EHRM, de observaties van VN-comités en de mate waarin daarover maatschappelijk debat en juridisch discours bestaat. Op dit punt is de afgelopen vijf jaar een sterke toename te zien van het debat over de beperking van de rechten van burgers in het kader van terreurbestrijding.

#### *Kwaliteit gerechten*

Met betrekking tot de kwaliteit van de rechtspraak heeft onlangs een visitatie plaatsgevonden van 26 gerechten. De commissie – onder leiding van prof. drs. M.H. Meijerink - keek naar onderwerpen als onpartijdigheid en integriteit, deskundigheid, bejegening, rechtseenheid (uniforme rechtstoepassing), snelheid en tijdigheid. Ook de wijze waarop de rechtspraak zich bezig houdt met externe oriëntatie en de ontwikkeling van het kwaliteitssysteem is onderwerp van visitatie geweest. Belangrijkste conclusie van de commissie is dat de gerechten een sprong hebben gemaakt in hun zorg voor kwaliteit. Gelet op de grote vitaliteit die de visitatiecommissie heeft aangetroffen, is er alle reden om te verwachten dat de ontwikkeling die is ingezet, wordt doorgezet. De commissie vervolgt: "Toch is in alle gerechten de spanning voelbaar tussen de kwaliteit en kwantiteit. Het algemene gevoel is dat de nadruk nog te veel ligt op de kwantitatieve doelstellingen. De grens is zo langzamerhand bereikt en kwaliteit moet weer pregnanter in beeld komen. Bij de gerechten leeft een sterk integriteitbesef; omzichtig omgaan met integriteitkwesties en verschoningsvraagstukken zit als het ware in de genen van de medewerkers. Gerechten ondernemen veel activiteiten om de deskundigheid te bevorderen, maar een duidelijke structuur is bij de meeste gerechten nog onvoldoende ontwikkeld. Aan klantgerichtheid in de vorm van een goede bejegening van partijen en hun advocaten wordt binnen de gerechten veel gedaan. Verbetering dient nog plaats te vinden op het gebied van het geven van feedback en het betrekken van medewerkers bij kwaliteitszorg."

## **2.6 Hoeveel vertrouwen hebben burgers in de eerlijkheid en effectiviteit van het rechtssysteem?**

In de afgelopen decennia, en ook recentelijk, is onderzoek gedaan naar het vertrouwen van burgers in het rechtssysteem. Dit blijkt in Nederland stelselmatig, met een dip in 1999, op een stabiel hoog niveau te liggen. Structureel heeft ca. 60-65% van de Nederlanders heel veel tot tamelijk veel vertrouwen in het rechtssysteem. Voor de terugval in vertrouwen rond 1999, kan een verklaring worden gevonden in het conflict (gezags- en vertrouwenscrisis) tussen de minister van Justitie Sorgdrager en de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal Docters van Leeuwen. Deze zaak speelde in de periode 1997-1998 (zaak Lancee-Steenhuis/Bakkenist).

Het onderzoek van peil.nl in 2006 signaleert dat het vertrouwen terug is op het niveau weergegeven in de European Values Studies (EVS) van 1981 en 1990. In het licht van eerder genoemde publicitaire zaken

als de Schiedammer Parkmoord of de Puttense moordzaak, waarin door het openbaar ministerie vermeend en bewezen een aantal grote fouten zijn gemaakt, kan dit hoge vertrouwen in het Nederlandse rechtssysteem als opmerkelijk worden betiteld.<sup>27</sup>

**Tabel 2.1 Vertrouwen in het Nederlands rechtssysteem**

|                          | 1981*       | 1990*       | 1999*       | 2006 (21-4) |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Heel veel vertrouwen     | 12%         | 10%         | 5%          | 5%          |
| Tamelijk veel vertrouwen | 53%         | 53%         | 43%         | 55%         |
| Niet zo veel vertrouwen  | 31%         | 31%         | 43%         | 33%         |
| Helemaal geen vertrouwen | 5%          | 6%          | 8%          | 6%          |
| Weet niet/geen antwoord  | 0%          | 0%          | 0%          | 1%          |
| <b>Totaal</b>            | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> |

Bron: *peil.nl* \*gebaseerd op data van EVS 1981, 1990 en 1999

Het vertrouwen in de rechterlijke macht ligt zelfs op structureel hoger niveau: ongeveer 70% van de Nederlanders heeft heel veel tot tamelijk veel vertrouwen in de rechters. De tendens is zelfs een lichte stijging.

**Tabel 2.2 Vertrouwen in de Nederlandse rechters**

|                          | 1998* | 2002* | 2003* |
|--------------------------|-------|-------|-------|
| Heel veel vertrouwen     | 11%   | 15%   | 15%   |
| Tamelijk veel vertrouwen | 60%   | 55%   | 56%   |
| Niet zo veel vertrouwen  | 24%   | 25%   | 25%   |
| Helemaal geen vertrouwen | 5%    | 5%    | 4%    |
| Weet niet/geen antwoord  | 1%    | 1%    | 1%    |
|                          | 100%  | 100%  | 100%  |

Bron: *peil.nl* \*gebaseerd op data van Nationaal kiezersonderzoek 1998, 2002 en 2003

Voor de vraag of Nederlanders ten opzichte van burgers in andere Europese landen veel vertrouwen hebben in het rechtssysteem kan de EVS 1999/2000 als maatstaf dienen. Opgemerkt dient te worden dat onderzoek naar het vertrouwen in de rechtstaat problematisch kan zijn vanwege de ambiguïteit en beladenheid van deze begrippen.

**Tabel 2.3 Vertrouwen in het rechtssysteem, EVS 1999**

|                  | Erg veel | Redelijk veel | Niet erg veel | Helemaal niet | N    |
|------------------|----------|---------------|---------------|---------------|------|
| België           | 5.6      | 30.8          | 40.1          | 23.6          | 1884 |
| Denemarken       | 16.2     | 62.2          | 19.2          | 2.3           | 980  |
| Duitsland        | 10.0     | 51.1          | 32.7          | 5.9           | 1081 |
| Frankrijk        | 5.3      | 40.5          | 34.7          | 19.5          | 1588 |
| Groot-Brittannië | 9.9      | 39.2          | 36.5          | 14.3          | 969  |

<sup>27</sup> Zie ook Tabel 7.2 waarin door de sterk beperkte antwoordmogelijkheden een minder duidelijk beeld van het vertrouwen in "justitie/rechtssysteem" naar voren komt. De hogere frequentie van meningen geeft wel een sterkere fluctuatie weer.

|                      |            |             |             |             |              |
|----------------------|------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Italië               | 6.0        | 25.5        | 49.4        | 19.1        | 1946         |
| Nederland            | 5.0        | 43.2        | 43.6        | 8.1         | 983          |
| Rusland              | 6.8        | 29.4        | 35.5        | 28.3        | 2411         |
| Spanje               | 10.2       | 32.1        | 42.8        | 15.0        | 1162         |
| Tsjechië             | 5.9        | 17.4        | 57.2        | 19.5        | 1857         |
| Oekraïne             | 5.1        | 27.2        | 39.5        | 28.3        | 1132         |
| Zweden               | 7.8        | 53.2        | 34.2        | 4.8         | 980          |
| <b>Europa totaal</b> | <b>8.3</b> | <b>36.5</b> | <b>39.1</b> | <b>16.1</b> | <b>38085</b> |

Uit de Geschilbeslechtingdelta 2003 blijkt dat de burger, door de bank genomen, vertrouwt op een eerlijke behandeling als men naar de rechter stapt, de rechtbank een belangrijk hulpmiddel voor het afdwingen van rechten vindt en rechters als betrouwbaar en eerlijk beschouwt. Opmerkelijk is wel dat relatief veel burgers (42%) van oordeel zijn dat de rechtspraak niet hetzelfde werkt voor arm en rijk. Over de advocatuur is het oordeel minder gunstig dan over de rechtspraak. Advocaten worden veelal minder betrouwbaar dan rechters geacht en daarnaast vindt men de kosten voor een advocaat te hoog. Bekend is dat burgers, wanneer hen wordt gevraagd om een oordeel over het werk van rechters, in eerste instantie aan strafzaken denken. Maar de verklaring zou ook kunnen liggen in een breed gedeelde mening dat het beroep op de advocatuur en de gang naar de rechter een dure aangelegenheid vormen en dat die kosten een substantiële barrière vormen voor de lagere inkomensgroepen. Daardoor zouden mensen met een goed gevulde portemonnee beter in staat zijn om hun belangen ter gelding te brengen.

**Tabel 2.4 Oordelen van respondenten over juridische voorzieningen (% , N= 3516)**

| Stelling                                   | Zou niet kunnen zeggen | Helemaal oneens | Oneens | Eens noch oneens | Eens | Helemaal eens | Gem.* |
|--|------------------------|-----------------|--------|------------------|------|---------------|-------|
| Eerlijke behandeling door rechter          | 5,5                    | 1,6             | 7,0    | 26,9             | 45,5 | 13,4          | 3,7   |
| Rechtbanken zijn een belangrijk hulpmiddel | 3,8                    | 1,0             | 4,8    | 21,6             | 55,1 | 13,7          | 3,8   |
| Rechtssysteem voor iedereen gelijk         | 4,6                    | 11,6            | 30,8   | 24,7             | 21,8 | 6,4           | 2,8   |
| Rechters zijn eerlijk en betrouwbaar       | 10,4                   | 1,4             | 6,3    | 33,2             | 41,1 | 7,6           | 3,5   |
| Advocaten vragen te veel geld              | 12,5                   | 0,3             | 2,2    | 16,5             | 38,2 | 30,3          | 4,1   |
| Advocaten zijn eerlijk en betrouwbaar      | 12,0                   | 4,7             | 18,3   | 46,6             | 17,2 | 1,1           | 2,9   |

\* Het gemiddelde berekend op een schaal van 1 (geheel oneens) tot 5 (geheel eens)

Bron: *Geschilbeslechtingdelta 2003*, blz. 173

De cijfers over het vertrouwen in de rechtspraak komen overeen met resultaten van andere bevolkingsonderzoeken, blijkens een studie van het SCP.<sup>28</sup> Het oordeel over de rechtspraak blijkt ook sterk samen te hangen met het vertrouwen in andere instituties en in de medemens (sociaal vertrouwen) en met het oordeel over het optreden tegen criminaliteit en de bestraffing van misdaden. Mensen die

<sup>28</sup> Vertrouwen in de rechtspraak, Sociaal en Cultureel Planbureau Den Haag, maart 2004.

weinig vertrouwen hebben in de rechtspraak vinden meestal dat de overheid te zacht optreedt tegen misdaad en te lichte straffen geeft.

## **2.7 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven?**

### *Hervormingen in het strafrecht*

Van verschillende kanten wordt gepleit voor hervormingen in het strafrecht. Met name de zogenaamde 'democratisering van het strafrecht' heeft politieke aandacht. Voorstellen variëren van het invoeren van de mogelijkheid om als burger zelf een vervolging te starten, tot het invoeren van lekenrechters in de strafrechtspleging.<sup>29</sup> De inzet van lekenrechters is in Europa een tamelijk frequent voorkomend verschijnsel. Nu in Nederland van verschillende kanten vurige pleidooien ten gunste van de invoering van lekenrechtspraak worden gehouden, lijkt nader onderzoek geboden.<sup>30</sup> Het is opmerkelijk dat deze hervormingsvoorstellen niet expliciet lijken te zijn gekoppeld aan concrete problemen met betrekking tot het realiseren van de rechtsstaat.

Naar aanleiding van de evaluatie van de Schiedammer Parkmoord werd begin 2006 de Commissie Evaluatie afgesloten strafzaken ingesteld. Deze commissie heeft tot doel na te gaan of zich in de opsporing van strafbare feiten en/of in de behandeling van daaruit voortgekomen strafzaken ernstige manco's hebben voorgedaan die een evenwichtige beoordeling van de feiten door de rechter in de weg hebben gestaan. De commissie rapporteert aan de formele opdrachtgever, het College van procureurs-generaal. Binnen de commissie wordt een vaste toegangscommissie geformeerd die besluit of zaken al dan niet in onderzoek worden genomen. Om de onafhankelijkheid van die commissie te waarborgen is besloten het voorzitterschap te beleggen bij een hoogleraar strafrecht. De commissie, de toegangscommissie en de voorzitter daarvan worden benoemd door het College van procureurs-generaal. In de periode tot 1 juli hebben zich twaalf personen tot de commissie gewend met in totaal 15 verzoeken tot het instellen van nader onderzoek. Over dertien zaken heeft de Toegangscommissie inmiddels advies uitgebracht aan het College en alle adviezen zijn door het College overgenomen.

### *TBS-stelsel*

Met betrekking tot de problematiek van het onvoldoende in staat zijn van het tbs-stelsel (in zijn huidige vorm) de maatschappij te beschermen tegen mensen die na behandeling opnieuw ernstige misdrijven plegen is – naar aanleiding van een aantal incidenten - een parlementair onderzoek uitgevoerd. De Tijdelijke Commissie Onderzoek Tbs-stelsel uit de Tweede Kamer bracht daarover op 16 mei 2006 een rapport met aanbevelingen ter verbetering van het stelsel uit.

---

<sup>29</sup> Zie visiedocument Veiligheid van de VVD, mei 2006. Zie voorts Bijdrage in steekwoorden van mr. A.H. van Delden, voorzitter van de Raad voor de rechtspraak t.b.v. de hoorzitting inzake Lekenrechtspraak door de vaste commissie voor Justitie op 19 juni 2006 (geraadpleegd op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)).

## **2.8 Samenvatting**

De beginselen van de rechtstaat zijn mede gewaarborgd in de Nederlandse wet. Desalniettemin is er soms sprake van het niet toepassen van de wet door bestuurders of het niet-handhaven of niet-vervolgen van overtreders door de overheid. Recentelijk is er verontwaardiging ontstaan over het structureel niet evenredig toepassen van de wet voor bepaalde groepen mensen (woonwagenbewoners, Hells Angels) of het onbestraft laten van wetsovertredingen (gedoogbeleid t.a.v drugsgebruik). Recente kabinetten hebben een strikter beleid voorgestaan vanuit de overtuiging dat gedogen of rechtsongelijkheid afbreuk doet aan de het vertrouwen in de werking van de rechtstaat.

Handelingen van de overheid zijn gebonden aan de wet. Er is geen indicatie dat overheidsorganisaties structureel of veelvuldig de wet overtreden.

De onafhankelijke positie van de rechtspraak ten opzichte van de wetgevende macht, is gewaarborgd in wet en Grondwet. De Raad voor de rechtspraak, opgericht in 2002, heeft mede tot taak de onafhankelijke positie van de rechtsprekende macht vis-à-vis wetgever en regering te bewaken.

Adequate rechtstoegang en rechtsbescherming voor de burger zijn in voldoende mate gewaarborgd. Hoewel rechtstoegang in de praktijk niet over alle lagen van de bevolking gelijk is verdeeld, is er wel een breed gedragen positief oordeel in de samenleving over de beschikbaarheid van juridische voorzieningen en de kwaliteit van het gerechtelijk apparaat.

De werkwijze en resultaten van het openbaar ministerie staan onder druk door handelen in enkele recente geruchtmakende zaken. De visitatiecommissie-Meijerink concludeert echter, dat de gerechten een sprong hebben gemaakt in hun zorg voor kwaliteit en dat onpartijdigheid en integriteit, deskundigheid, bejegening en rechtseenheid goed zijn gewaarborgd. Wel is er sprake van een toenemende spanning tussen kwaliteit en kwantiteit van de rechtsafhandeling.

---

<sup>30</sup> De Rechtspraak internationaal gezien: Nederland & Denemarken vergeleken. In: *Rechtstreeks*, 2005 - nr 1, blz. 60

### 3. Grondrechten

*Zijn grondrechten in gelijk mate voor een ieder gegarandeerd?*

In een democratie vormen grondrechten de basis voor een menswaardig bestaan van de burgers, maar zijn ook een noodzakelijke waarborg tegen de 'tirannie van de (democratische) meerderheid'. Grondrechten dienen vooral ook om de rechten van (politieke, ethische, religieuze) minderheden te beschermen en bieden ruimte voor politieke participatie van alle burgers.

#### 3.1 In welke mate zijn burgers gevrijwaard van fysiek geweld of van bedreiging met geweld?

##### 3.1.1 Wetgeving

De Nederlandse strafwet bevat strafbaarstelling van misdrijven tegen de openbare orde of tegen de zeden, het misdrijf van verlating van hulpbehoevenden, misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid, misdrijven tegen het leven gericht en mishandeling. Het gaat om een veelheid van strafbepalingen. Ter illustratie:

- Huisvredebreuk (art. 138 Sr)
- Verkrachting (art. 242, 246 Sr)
- Ontucht (art. 247 en 249 Sr)
- Brengen tot ontucht/prostitutie (art. 250/250a Sr)
- Verlating van hulpbehoevenden (art. 255 Sr)
- Wederrechtelijke vrijheidsberoving (art. 282 Sr)
- Bedreiging (art. 285 Sr)
- Belaging (art 285b Sr)
- Moord en doodslag (art. 287-291 Sr)
- Mishandeling en zware mishandeling (art. 300-303 Sr)

Pogingen tot bepaalde misdrijven (bijvoorbeeld poging tot doodslag) zijn ook strafbaar. In een aantal andere specifieke wetsbepalingen wordt ook direct of indirect het menselijk leven en de lichamelijke integriteit van de burger beschermd (bijv. de wegenverkeerswetgeving). Hiermee bevat het Nederlandse rechtssysteem ruime wettelijke waarborgen tegen fysiek geweld en bedreiging met geweld tussen burgers onderling.

Het zogenoemde geweldsmonopolie berust bij de overheid. Dit houdt in dat slechts de overheid rechtmatig geweld kan toepassen jegens burgers. In combinatie met het legaliteitsbeginsel kan dat geweld slechts worden toegepast volgens bij of krachtens de wet te stellen regels. Dit is vastgelegd in artikel 11 van de Grondwet en meer specifiek genormeerd door de relevante bepalingen in het EVRM en andere verdragen.

##### 3.1.2 Implementatie

Het zou op deze plaats te ver voeren om de overheidstaak ter waarborging van de veiligheid van burgers te beschrijven. Volstaan wordt met te wijzen op het actieprogramma *Naar een veiliger samenleving*<sup>31</sup> van het kabinet.

### 3.1.3 Indicatoren

De vraag is in welke mate de overheid erin slaagt burgers te vrijwaren van fysiek geweld of van bedreiging met geweld. Uit de zevende voortgangsrapportage over de uitvoering van het Veiligheidsprogramma blijkt, dat over de periode 2002 tot 2005 een daling van de vermogenscriminaliteit met 9,3% en een daling van geweldscriminaliteit met 10,8% is gerealiseerd. In diezelfde periode is het percentage burgers dat zich wel eens onveilig voelt gedaald van 30,8% naar 24% en laten ook de schaalscores voor overlast en verloedering een verbetering zien.<sup>32</sup>

## 3.2 In welke mate bestaat gelijke en effectieve bescherming van de vrijheid zich vrij op het grondgebied te verplaatsen en er vrij te verblijven, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging en vergadering?

De bewegingsvrijheid en de vrijheid van vereniging en vergadering voor politieke participatie van groot belang. De vrijheid van meningsuiting is daarnaast onmisbaar zijn bij het voeren van een volwaardig publiek debat over kwesties van algemeen belang, zonder welke een democratische, pluriforme en open samenleving niet goed denkbaar is. Vanwege deze essentiële rol biedt dit recht niet alleen bescherming wanneer denkbeelden instemmend worden ontvangen, maar ook als ze schokkend, beledigend of kwetsend zijn. Dit geldt ook voor het publiceren van culturele en artistieke uitingen.

### 3.2.1 Wetgeving

De vrijheid zich vrij op het grondgebied te verplaatsen en er vrij te verblijven heeft als zodanig geen expliciete (grond)wettelijke basis. Deze vrijheid kan ook zonder een zodanige (grond)wettelijke erkenning worden verondersteld. Wat betreft de vrijheid om in het land te verblijven, geldt dat de wet regels stel over de toelating en de uitzetting van vreemdelingen (Vreemdelingenwet 2000). Daarnaast geldt dat uitlevering geschiedt krachtens verdrag, dan wel in de vorm van overlevering krachtens een Europees arrestatiebevel. Daarnaast geldt het grondwettelijk beginsel dat eenieder het recht heeft het land te verlaten, behoudens in gevallen bij de wet bepaald.

De vrijheid van meningsuiting is grondwettelijk verankerd in artikel 7 Grondwet, alsmede in artikel 10 EVRM en artikel 19 Internationaal Verdrag voor burgerlijke en politieke rechten. Uitgangspunt van de Nederlandse Grondwet is dat preventieve censuur ontoelaatbaar is. Achteraf kan de vrijheid van meningsuiting worden beperkt indien de uiting oproept tot haat of geweld of indien de uiting nodeloos kwetsend is. Bij de civiele rechter kan daartoe een actie uit onrechtmatige daad worden opgestart.

---

<sup>31</sup> [http://www.minbzk.nl/contents/pages/3450/veiliger\\_samenleving\\_10\\_02.pdf](http://www.minbzk.nl/contents/pages/3450/veiliger_samenleving_10_02.pdf)

<sup>32</sup> Brief ministers van Justitie en BZK aan de Tweede Kamer van 22 mei 2006. Kamerstukken II 2005/2006, 28 684, nr. 85.

Artikel 8 Grondwet beschermt het recht tot vereniging. Het bevat de mogelijkheid dat dit recht bij de wet wordt beperkt in het belang van de openbare orde. De wettelijke regeling van het recht tot vereniging is vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek (Boek 2). Het recht tot betoging is in artikel 9 Grondwet opgenomen, samen met het recht tot vergadering. Het recht tot betoging en het recht tot vergadering in het openbaar zijn aan beperkende voorschriften gebonden. Deze zijn neergelegd in de Wet openbare manifestaties.

### *3.2.1 Implementatie*

#### *Verblijfsrecht*

Ten aanzien van de bescherming van de vrijheid zich vrij op het grondgebied te verplaatsen en er vrij te verblijven is voor niet-EU-onderdanen de belangrijkste instantie (bij de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000) de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Over de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 wordt regelmatig, aan de hand van periodieke rapportages van het kabinet, met de Tweede Kamer gedebatteerd. In dat debat is ook aandacht voor kritiek op het beleid van onafhankelijke instellingen als Human Rights Watch, Amnesty International, alsmede aandachtspunten en adviezen van onafhankelijke adviescommissies, de Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman en de Raad van Europa.<sup>33</sup> Aangaande toepassing door Nederland van internationale normen ter zake, zij verwezen naar paragraaf 14.4 van dit rapport.

#### *De vrijheid van meningsuiting*

De Nederlandse strafwetgever heeft bij de strafbaarstelling een keuze gemaakt tussen uitlatingen die onfatsoenlijk doch niet strafbaar zijn en uitlatingen die ontoelaatbaar en daarmee strafwaardig zijn. Een onfatsoenlijke uitlating kan dus soms, hoe kwetsend ook, niet vallen onder de strafwet. De grenzen tussen onfatsoenlijke en ontoelaatbare uitingen zijn niet altijd even scherp aan te geven. Vaak zijn nuances – soms gebonden aan de tijdgeest – doorslaggevend bij de strafrechtelijke beoordeling van een uiting. Bij ontoelaatbare uitingen kan worden gewezen op onder meer de artikelen 137c en 137d van het Wetboek van Strafrecht.

De Nederlandse rechter is tot dusverre erg terughoudend geweest met het uitspreken van veroordelingen inzake godslastering of blasfemie. Dat heeft te maken met het belang van de vrije meningsuiting in het publieke debat en het ontmoedigend effect dat uitgaat van straffen. De Nederlandse rechtspraak inzake belediging biedt een zeker handvat voor de beoordeling van de betekenis van de vrijheden van godsdienst en meningsuiting. Uit die rechtspraak komt naar voren dat van groot belang is of de uitlating een bijdrage aan het publieke debat beoogt te zijn. In dat geval bestaat betrekkelijk weinig ruimte voor een strafrechtelijke veroordeling.

#### *Vrijheid van vereniging en vergadering*

Wettelijke beperkingen van de vrijheid van vereniging en vergadering zijn schaars. Deze zijn hoofdzakelijk gericht op het tegengaan van criminaliteit. Genoemd kunnen worden het verbod van deelneming aan een terroristische of anderszins criminele organisatie en de mogelijkheid tot ontbinding van Nederlandse

---

<sup>33</sup> Kamerstukken II 19637.



rechtspersonen waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde. Daarnaast zijn in EU-verband maatregelen getroffen ter bevrozing van goederen en andere financiële activa en economische middelen van terroristische organisaties (groepen entiteiten).

### 3.2.3 Indicatoren

Met betrekking tot de vrijheid zich vrij op het grondgebied te verplaatsen en er vrij te verblijven worden geen relevante data bijgehouden die inzicht geven in positieve of negatieve ontwikkelingen. De afgelopen jaren is het asielbeleid gericht op efficiëntie in asielprocedures en op het ontmoedigen van kennelijk ongegronde asielaanvragen. Dit heeft geresulteerd in een forse daling van het aantal asielaanvragen, terwijl het percentage van de aanvragen dat door middel van een versnelde procedure afgehandeld wordt is toegenomen.

Met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting is er geen kwantitatief onderzoek. Wel kan worden gewezen op een omvangrijk aantal, via diverse media bekend geworden incidenten de afgelopen jaren, waarbij de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting werd verhinderd of beperkt door geweld of bedreiging met geweld. Deze incidenten vonden veelal plaats in een religieuze of politieke context.

#### **Box 3.1 Illustratief overzicht van (dreiging met) geweld in verband met meningsuitingen**

|      |  |  |
|------|--|--|
| 2000 | Opera Aisha                                      | Het afgelasten van de voorstelling Aisha van het Onafhankelijk Toneel in 2001 nadat verongelijkte moslims de Marokkaanse hoofdrolspelers bedreigd hadden <sup>34</sup>   |
| 2002 | Moord op Pim Fortuyn                             | Moord op Pim Fortuyn (2002)  |
| 2003 | Begin van bedreigingen<br>Kamerlid Geert Wilders | Vooraf na zijn afsplitsing van de VVD-kamerfractie zijn er bedreigingen aan het adres van het kamerlid Wilders.  |
| 2004 | Moord op Theo van Gogh                           | Moord op Theo van Gogh wegens o.a. zijn aandeel in de film Submission (2004)   |
| 2004 | Kamerlid Ayaan Hirsi Ali                         | Bedeigingen van het tweede kamerlid Ayaan Hirsi Ali (2002-2006) door de moordenaar van The Van Gogh en anderen, waardoor zij niet in staat is geweest om haar functie van lid van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal naar behoren uit te oefenen. <sup>35</sup>  |
| 2004 | Toneelstuk Flikkers                              | Afgelasten van het Toneelstuk 'Het zijn allemaal flikkers bij de tv'   |
| 2005 | Paul Cliteur                                     | Terugtrekken Paul Cliteur als columnist wegens angst voor bedreiging en geweld.  |
| 2005 | Spunk.nl   | Hasna el Maroudi, columniste op de website Spunk.nl, stopte op 2 oktober met haar column, omdat ze niet meer durfde te schrijven wat ze wilde. Ze schreef over de vete tussen Berbers en Arabieren in Marokko. De column riep talrijke reacties op, waaronder vele bedreigingen. Hasna werd op straat lastig gevallen, bespuugd en een geblindeerde auto probeerde haar aan te rijden. <sup>36</sup> |

<sup>34</sup> <http://www.elsevier.nl/nieuws/nederland/nieuwsbericht/asp/artnr/14247/zoeken/ja/index.html>

<sup>35</sup> <http://www.om.nl/>

<sup>36</sup> <http://www.vpro.nl/programma/buitenhof/afleveringen/24069549/items/24398558/>

|      |                                     |   |
|------|-------------------------------------|---|
| 2005 | Cobramuseum                         | Sinds zijn werk in het Amstelveense Cobramuseum hangt, wordt Rachid ben Ali op internet bedreigd. Ook wordt hij op straat lastiggevallen. Hij voelt zich zelfs zo onveilig dat hij niet meer zonder bewaking de deur uitgaat. Hij verblijft in een hotel of slaapt bij vrienden. (2005) <sup>37</sup> |
| 2006 | Ebru Umar                           | Achtervolging op straat en geweld tegen columniste Ebru Umar (2006)   |
| 2006 | Waarheidszeggers Goeree-Overflakkee | Columns van 'Abel den Denker' in het huis-aan-huisblad Regio Venster op Goeree-Overflakkee en dreigbrieven door "christelijke briefschrijvers" die zich 'de waarheidszeggers' noemen.   |
| 2006 | afscheidsrede Universiteit Utrecht  | Prof. dr. Pieter W. van der Horst schraapt onder protest passages over het huidige islamitische antisemitisme uit zijn afscheidsrede op 16 juni 2006. <sup>38</sup>   |
| 2006 | Zomercarnaval Rotterdam             | Lamya M'Haidra, één van kandidaten voor de Queen Zomercarnaval in Rotterdam, werd via haar sponsor bedreigd "omdat het voor een Marokkaanse ongepast zou zijn om op een praalwagen te staan." <sup>39</sup>   |

Wat opvalt aan bovenstaand overzicht, is dat de bedreigingen niet lijken te zijn afgenomen, maar er eerder sprake lijkt te zijn van een groei.

Bovenkerk e.a. hebben onderzoek gedaan naar bedreigingen in Nederland. Op de vraag of er sprake is van een mediahype, wordt door een aantal respondenten gewezen op de schijnbare toename van bedreigingen door de grote aandacht die de media hiervoor aan den dag leggen. Het onderzoek geeft echter geen uitsluitsel op de vraag of er sprake is van een golf van toegenomen (dreiging met) geweld of dat er slechts een ontwikkeling is in de registratie en openbaarmaking van dit verschijnsel. De gesignaleerde toename van bedreigingen per e-mail kan evengoed te wijten zijn aan een toegenomen gebruik van dit medium als aan een toename van het fenomeen van bedreigingen.<sup>40</sup> Wel een betrekkelijk nieuw fenomeen zijn de veiligheidsmaatregelen die politici moeten nemen en de veiligheidsmaatregelen bij politieke bijeenkomsten.

Prof. Van den Brink meldt dat het recht op meningsvrijheid voor niet gelovige burgers door 75 procent van de autochtone jongeren in Nederland wordt erkend en (slechts) door 17 procent van de Turkse jeugd en door 7 procent van de Marokkaanse jeugd.<sup>41</sup> Ander onderzoek laat een gevarieerd beeld zien. Op de vraag "waar denkt u aan bij schendingen van mensenrechten?" worden de volgende antwoorden gegeven.

<sup>37</sup>[http://www.elsevier.nl/nieuws/cultuur\\_en\\_televisie/nieuwsbericht/asp/artnr/23354/index.html](http://www.elsevier.nl/nieuws/cultuur_en_televisie/nieuwsbericht/asp/artnr/23354/index.html)

<sup>38</sup> Bron: Trouw 17-06-2006.

<sup>39</sup> <http://www.rijnmond.nl/Homepage/Regionieuws/Nieuws?itemid=37839>

<sup>40</sup> Bedreigingen in Nederland. Verkenning in opdracht van Politie en Wetenschap Frank Bovenkerk en anderen. Willem Pompe Instituut Universiteit Utrecht. Augustus 2005.

<sup>41</sup> Cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau genoemd door Gabriël van den Brink, Tekst, traditie of terreur?, Utrecht, 2004, p. 52. Aangehaald door Jos de beus in De spoedeisendheid van een liberaal verstand, <http://www.vvd.nl/index.aspx?ChapterID=1703&ContentID=4949>

**Tabel 3.2 Associaties met schending van mensenrechten**

| <b>Aard van de schending</b>             | <b>Percentage</b> | <b>N</b>   |
|--|-------------------|------------|
| Discriminatie                            | 5                 | 49         |
| Schending van vrijheid van meningsuiting | 7.3               | 72         |
| Geweld                                   | 25.6              | 251        |
| Overige schendingen UVRM                 | 10.3              | 101        |
| Beperking morele beginselen UVRM         | 12.5              | 123        |
| Buitenland/ oorlog/ politieke situatie   | 17.8              | 175        |
| Onderdrukking                            | 6.3               | 62         |
| Onrecht                                  | 4.6               | 45         |
| Overig                                   | 0.8               | 8          |
| Geen antwoord/ weet niet                 | 9.8               | 96         |
| <b>Totaal</b>                            | <b>100</b>        | <b>982</b> |

Bron: IBT Onderzoek/ UvA<sup>42</sup>

Voorts blijkt uit het Nationaal vrijheidsonderzoek 2006 dat de Nederlandse bevolking het recht van vrije meningsuiting belangrijker vindt dan een verbod op discriminatie. De vrijheid van meningsuiting blijkt men het belangrijkste recht te vinden: 70% noemt dit recht het belangrijkste, op afstand gevolgd door sociale rechten (zoals voldoende werkgelegenheid, spreiding van welvaart, voldoende woongelegenheden; 51%) en gelijke behandeling in gelijke gevallen (46%). Minder belangrijke grondrechten vindt men het kiesrecht en de bescherming van de eigen woning. Ook bij de vorige meting werd de vrijheid van meningsuiting het belangrijkste recht gevonden. Recht op privacy en vrijheid van godsdienst of levensbeschouwing worden nu vaker genoemd dan bij de vorige meting, maar kiesrecht en bescherming van de woning scoren nu lager dan in 2005.<sup>43</sup>

Met betrekking tot indicatoren voor de uitoefening van de vrijheid van vereniging en vergadering kan worden gewezen op het rijke verenigingsleven in de Nederlandse samenleving. Er zijn geen negatieve indicatoren die wijzen op een toenemende beperking van de uitoefening van deze vrijheid.

### **3.3 In welke mate is een ieder verzekerd van de vrijheid om de eigen godsdienst te belijden, de eigen taal te gebruiken of cultuur te ontplooiën?**

#### **3.3.1 Wetgeving**

In tal van internationale verdragen en de Nederlandse Grondwet zijn de vrijheid van godsdienst en het grondrecht op culturele ontplooiing neergelegd. De Nederlandse wetgeving bevat een uitgebreide bescherming tegen discriminatie wegens godsdienst of levensovertuiging.

<sup>42</sup> Liga voor de Rechten van de Mens « Mensenrechten in Nederland »

<sup>43</sup> Nationaal Vrijheidsonderzoek (2006) *Een onderzoek naar opinie, kennis en draagvlak ten aanzien van 4 en 5 mei* Verhue, D., Verzijden, D., en A. Nienhuis.

### 3.3.2 Implementatie en indicatoren

Van de mate waarin men in Nederland vrij is de eigen godsdienst te belijden, de eigen taal te gebruiken of cultuur te ontplooiën, zijn geen specifieke monitoringsgegevens beschikbaar. Wel zijn gegevens beschikbaar over godsdienst. Zo zijn kerkelijke (Christelijke) gezindte en kerkgang in de periode 1997 – 2003 licht afgenomen van 61 naar 58%, respectievelijk van 24 % naar 21 % van de bevolking. Dit kan worden gezien als een voortzetting van het proces van ontkerkelijking in Nederland. Er zijn geen aanwijzingen bekend dat leden van een bepaalde Christelijke stroming in ons land beperkt worden in hun vrijheid hun godsdienst te beleven.

De ontwikkelingsmonitor 2004 van het United Nations Development Programme (UNDP) stelt dat er wereldwijd een groeiende behoefte is aan “inclusion in society;” meer insluiting in plaats van uitsluiting. Volgens de UNDP dienen landen, naast het bevorderen van democratie en economische groei, ook aandacht te besteden aan ontwikkeling van “multiculturele strategieën waarin verschillen worden erkend, diversiteit kampioen is en culturele vrijheden floreren, opdat alle mensen kunnen kiezen om hún taal te spreken, hún religie te beoefenen en kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van hún cultuur.” In NRC-Handelsblad van 17 juli 2004 noemt directeur van het SCP Paul Schnabel het pleidooi van de UNDP voor multiculturele strategieën een naïeve benadering. “Een beetje zoals we die twintig jaar geleden in Nederland aantreffen.” Volgens Schnabel is respect voor de cultuur van nieuwkomers vereist, maar “zij mogen ons ook niet de rug toekeren. Het feit dat driekwart van de tweede en derde generatie Turken en Marokkanen hun partner uit het land van herkomst haalt, kan als een afwijzing van de Nederlandse samenleving worden beschouwd.”

Het totaal aantal Islamieten als percentage van de Nederlandse bevolking is toegenomen van 3,7 % in 1993 tot 5,8 % in 2004.<sup>44</sup> Wat de positie van de islam in Nederland betreft kan gewezen worden op de opinie van Haci Karacaer, voormalig directeur van de Turkse vereniging Milli Görüs in Nederland. Hij stelde bij zijn afscheid als directeur van die vereniging: “De vrijheid van geloof, zagen we, is bij een seculiere democratie in betere handen dan in welk Islamitisch land ter wereld ook. Als je naar de inhoud van de rechtsstaat kijkt, met zijn gezondheidszorg, vrijheid van onderwijs, vrijheid van meningsuiting en van godsdienst en met zijn sociale voorzieningen, dan is Nederland in feite een Islamitisch land dan het Turkije waarin veel van onze leden geboren werden.”<sup>45</sup>

Volgens het jaaroverzicht van het Centrum voor Informatie en Documentatie Israël (CIDI) is het aantal antisemitische incidenten dat in 2004 in Nederland plaatsvond licht gedaald ten opzichte van 2003: van 334 naar 326 incidenten, waarvan 26 ernstig. Daaronder vallen de categorieën fysiek geweld, bedreiging met geweld en schending van monumenten en synagogen. Dit aantal kan hoog genoemd worden. Hoewel in de eerste helft van 2006 de afname zich aanvankelijk sterk heeft doorgezet, mede door goede samenwerking met moslimorganisaties, is het aantal antisemitische incidenten naar aanleiding van het Libanees-Israëliëse conflict recentelijk weer (sterk) toegenomen. Latente antisemitische gevoelens

---

<sup>44</sup> Bron: Statline CBS.

<sup>45</sup> NRC 19 mei 2006.

komen blijkbaar naar voren wanneer de staat Israël negatief in het nieuws is.<sup>46</sup> Anders dan wel wordt verondersteld is er bij antisemitisch geweld geenszins sprake van een exclusief allochtoon daderschap. Antisemitische uitingen kwamen de laatste jaren veelvuldig voor op zowel grote moslim-webfora als op extreem-rechtse webfora. Door strak te modereren worden antisemitische uitingen op moslim-fora steeds beter tegengegaan. Op extreem-rechtse webfora echter— met name Stormfront en Polinco — is de situatie de afgelopen periode eerder verslechterd dan verbeterd.<sup>47</sup> Volgens de AIVD is de situatie op extreem-rechtse webfora niet verbeterd maar ook niet verslechterd.<sup>48</sup>

Volgens de Monitor Rassendiscriminatie 2005<sup>49</sup> zijn veel mensen eerder geneigd met een discriminatieklacht naar de politie te gaan dan naar een Anti-Discriminatie Bureau. De registratie van racistische incidenten door politie en justitie loopt echter achter op de werkelijkheid en vertoont ernstige hiaten. Van de respondenten die met racistische bedreigingen te maken hebben gehad heeft bijna 90 procent deze bedreigingen niet gemeld. Van hen die een ervaring hebben gehad met fysiek geweld zei ongeveer de helft de gang naar de politie te hebben gevonden. Bij geweld tegen zaken was dit ongeveer 40 procent. Een opmerkelijke uitkomst van de monitor betreft de discriminatie-ervaringen van autochtonen: ongeveer 2 procent van de autochtonen (vanaf 16 jaar) heeft een ervaring met discriminatie gehad.

Over de vraag in welke mate men in Nederland vrij is om de eigen godsdienst te belijden, de eigen taal te gebruiken of cultuur te ontplooiën, is de laatste jaren in Nederland een debat ontstaan, waarbij het niet gaat om de vraag of deze vrijheid in voldoende mate is verzekerd, maar om de vraag of die vrijheid niet te groot is, waardoor segregatie ontstaat en sociale ongelijkheid op culturele en godsdienstige gronden in onze samenleving alleen maar toeneemt.<sup>50</sup>

Bij de hiervoor in box 3.1 (vorige paragraaf) bedoelde incidenten gaat het ook niet om religieuze intolerantie van de meerderheid, maar gaat het om ontoelaatbaar geweld of bedreiging met geweld vanuit (religieuze) inspiratie op basis van een minderheidsgodsdienst in Nederland.

### **3.4 Hoe vrij van intimidatie, bedreiging en geweld zijn individuen en groepen die mensenrechten beogen te bevorderen?**

#### **3.4.1. Wetgeving**

Er is geen specifieke wetgeving of beleid gericht op groepen die mensenrechten beogen te bevorderen.

---

<sup>46</sup> zie ook [www.cidi.nl](http://www.cidi.nl)

<sup>47</sup> Monitor racisme en extreem-rechts. Zesde rapportage / Jaap van Donselaar, Peter R. Rodrigues Amsterdam: Anne Frank Stichting, Leiden: Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden, blz. 161-162.

<sup>48</sup> Hoofdstuk 4.3 van het jaarverslag 2005 van de AIVD.

<sup>49</sup> Monitor Rassendiscriminatie 2005: onderzoek in opdracht van het ministerie van Justitie uitgevoerd door de Anne Frank Stichting, het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR), de Landelijke Vereniging van Anti Discriminatie Bureaus en Meldpunten en de Universiteit Leiden.

<sup>50</sup> Zie Paul Scheffer. Het multiculturele drama. NRC Handelsblad 23 augustus 2006. <http://www.nrc.nl/opinie/article427705.ece>

### 3.4.2. Implementatie

In Nederland houden diverse organisaties en instanties zich bezig met de mensenrechten, zoals het College bescherming persoonsgegevens, de Commissie Gelijke Behandeling, de Nationale ombudsman, het Studie- en informatiecentrum mensenrechten, het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten en het Nederlands Helsinki Comité. Er is een inventarisatie gemaakt van hun werkzaamheden en bevoegdheden. Hieruit blijkt dat de samenwerking en afstemming tussen de Nederlandse organisaties verbeterd kan worden. Dit heeft geleid tot een initiatief om in Nederland op dit terrein een overkoepelend samenwerkingsverband op te richten (een nationaal mensenrechteninstituut).<sup>51</sup>

Naast de genoemde instanties zijn er vele particulieren en particuliere instellingen betrokken bij het bevorderen van mensenrechten, soms met expliciete steun van de overheid, soms zuiver op particuliere grondslag.

### 3.4.3 Indicatoren

Er wordt in Nederland ook – voor zover bekend – geen omvattend onderzoek gedaan naar intimidatie, bedreiging of geweld tegen individuen of groepen die mensenrechten beogen te bevorderen. Aangenomen wordt dat zowel de door de overheid gesteunde als de particuliere instellingen en particulieren in Nederland - in het algemeen – gevrijwaard zijn van intimidatie, bedreiging of geweld (afgezien van de in Box 3.1 bedoelde incidenten waar het de vrijheid van meningsuiting in de religieuze context betreft).

## **3.5 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven?**

### *Veiligheid van burgers*

Tientallen concrete maatregelen uit het actieprogramma van het kabinet 'Naar een veiliger samenleving' moeten ertoe leiden dat de Nederlanders een veiliger gevoel krijgen. Zo moet de criminaliteit en de overlast op straat en in openbare gebouwen 20 tot 25 procent dalen. Deze verbetering moet in de periode 2008-2010 volledig zijn bereikt.

### *Vrije meningsuiting*

Met betrekking tot de beperking van de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting door geweld of bedreiging met geweld zijn de volgende maatregelen of reacties denkbaar:

- a. Stilzwijgen en negeren
- b. De directe confrontatie om te laten blijken dat intimidatie of (bedreiging met) geweld niet werkt.
- c. Persoonsbeveiliging.
- d. Aangifte doen van een strafbaar feit.

---

<sup>51</sup> Kamerstukken II 2005/2006, 30 300 VII, nrs. 58 en 72.

e. Terugtrekken uit het publieke debat

f. Zelfcensuur

Over het fenomeen dat columnisten, kunstenaars, film- en theatermakers onder druk van bedreigingen zich terug trekken uit het debat, hun werkzaamheden als columnisten staken of van vertoning van theaterstukken afzien, heeft het kabinet het volgende standpunt ingenomen.<sup>52</sup> “De vrije beoefening van kunsten en de doorgang van het vrije debat in Nederland zijn cruciaal voor onze vrije en pluriforme samenleving, ook of zelfs juist wanneer daarbij controversiële onderwerpen aan de orde zijn. Dit neemt niet weg dat de vrijheid van meningsuiting niets afdoet aan de verantwoordelijkheid ten opzichte van anderen. Bij deelname aan het publieke debat hoort ook zelfreflectie en een besef van het effect dat woorden en daden kunnen oproepen. Onverlet blijft dat het een zeer kwalijke ontwikkeling is als columnisten, kunstenaars, film- en theatermakers onder druk van bedreigingen zich terug trekken uit het debat.”<sup>53</sup>

De vrijheid van meningsuiting houdt in dat het niet aan de overheid is om een oordeel te hebben over de inhoud van het publieke debat. Wel heeft de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid het publieke debat te beschermen. Dit betekent dat er voor de overheid reden kan zijn om op te treden indien blijkt dat bepaalde uitingen stelselmatig worden weggedrukt door gebrek aan toegang tot de media of de dreiging met geweld. Het nieuwe stelsel van bewaken en beveiligen van de rijksoverheid speelt hierbij een belangrijke rol. Het functioneren van dit stelsel is in het najaar van 2005 geëvalueerd en verbeterd. Een belangrijke nieuwe maatregel die is genomen in het nieuwe stelsel, is dat de Coördinator Bewaking en Beveiliging nu stelselmatiger bekijkt of er aanleiding bestaat om bedreigde personen die niet behoren tot de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid bij de Evaluatiedriehoek voor te dragen voor tijdelijke opname op de zogenaamde limitatieve lijst.<sup>54</sup>

Voor het aanpakken van het vraagstuk van de religieuze intolerantie zijn nog geen maatregelen voorgesteld die op voldoende politieke en maatschappelijke steun kunnen rekenen.

Het is verder van belang voor de vrijheid van meningsuiting dat burgers voldoende kennis en begrip hebben van grondrechten. Het kabinet is bezig met een actieplan om deze kennis en dit begrip te bevorderen. Dit jaar is ‘Burgerschap en integratie’ als kerndoel in het onderwijs geïntroduceerd en wordt ter ondersteuning van docenten lesmateriaal op dit terrein ontwikkeld. Voorts worden in het kader van de preventie van radicalisering verschillende maatregelen genomen om het democratisch bewustzijn en het open debat over de gevaren van radicalisering, vooral onder jongeren, te vergroten.<sup>55</sup>

### *Grondrechten in een pluriforme samenleving*

---

<sup>52</sup> Brief Minister van Justitie 19 juni 2006

<sup>53</sup> zie Kamerstukken II, 2003.04, 29 200 VII, nr. 53 en zie ook de beantwoording op vraag 2, 3 en 4 van de Kamervragen over de film *Submission* van Kamerleden Van der Ham en Van der Laan met als kenmerk 2040507380, Aangangsel Handelingen, nr. 1184, vergaderjaar 2004-2005

<sup>54</sup> Kamerstukken II, 2005-06, 28 974, nr.5

<sup>55</sup> zie de nota Radicalisme en Radicalisering en de nota Weerbaarheid en Integratiebeleid (2004-2005, 29754, nr. 26 en 27).

De rijksoverheid bracht in 2004 de nota *Grondrechten in een pluriforme samenleving*<sup>56</sup> uit, waarin werd gereageerd op discussies over onder meer uitspraken van imams, vrouwenbesnijdenis en het dragen van hoofddoekjes. In de nota wordt gesteld dat de onderlinge verhouding van de grondrechten voldoende ruimte biedt om de problemen van de pluriforme samenleving aan te pakken. Het kabinet Balkenende-II voelde dan ook niet voor de suggestie van het hiërarchisch maken van grondrechten, ofwel het plaatsen van de grondrechten in een volgorde van belangrijkheid. Wel wilde het kabinet meer aandacht voor het actief uitdragen van de waarden van de democratische rechtsstaat zowel in het onderwijs als bij de inburgering van allochtonen.

### **3.6 Samenvatting**

Burgers worden beschermd tegen fysiek geweld. Behalve wetgeving die daartoe strekt, houdt een veelheid van overheidsorganisaties zich bezig met bescherming van de burger. Ter aanvulling hierop is door het kabinet het veiligheidsprogramma opgezet waarin een fors aantal projecten worden uitgevoerd ten behoeve van vergroting van de veiligheid.

De vrijheden van vereniging en vergadering en de vrijheid van meningsuiting zijn gewaarborgd in zowel nationale als internationale regelgeving. Er zijn geen indicaties dat deze vrijheden structureel onnodig beknot worden. De Nederlandse rechter is terughoudend met het uitspreken van veroordelingen inzake godslastering of blasfemie.

Sinds enkele jaren, onder andere door de moord op Theo van Gogh en de cartoonrel, is er wel sprake van een opleving in het publieke debat aangaande de spanning tussen het vrije woord en grondrechten in politieke of religieuze context. Het aantal incidenten waarin getracht is de vrije meningsuiting door (dreiging van) geweld te belemmeren lijkt te zijn toegenomen, al is onderzoek hiernaar zeer beperkt. Uit het Nationaal vrijheidsonderzoek 2006 blijkt anderzijds dat de Nederlandse bevolking het recht van vrije meningsuiting zeer belangrijk vindt, belangrijker dan het verbod op discriminatie, godsdienstvrijheid of privacy.

---

<sup>56</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2.



## 4. Economische en sociale rechten

*Zijn economische en sociale rechten op gelijke voet voor een ieder gegarandeerd?*

Zonder de beschikking over minimale economische en sociale rechten kunnen burgers hun (politieke) burgerrechten niet effectief uitoefenen. Wanneer niet voldoende wordt voorzien in primaire levensbehoeften of er geen opleiding kan worden genoten, kan men zich niet ontwikkelen tot volwaardig politiek actief burger. Daarom is het van belang in oenschouw te nemen of de economische en sociale rechten in Nederland worden geëerbiedigd.

### 4.1 In hoeverre is de toegang tot werk of sociale zekerheid voor allen, zonder een onderscheid te maken, beschikbaar?

#### 4.1.1 Wetgeving

Door middel van wetgeving, beleid en voorlichting voert de Nederlandse overheid verdragsverplichtingen uit, volgend uit verdragen als het Europees Sociaal Handvest of de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM). Middels directe werking is de Nederlandse overheid ook gebonden aan bepalingen omtrent arbeidsparticipatie, zoals opgenomen in het EG-verdrag en Europese richtlijnen.<sup>57</sup> In Nederland zijn non-discriminatie principes opgenomen in de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB). Voor het arbeidsverband zijn er de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid, en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. De laatstgenoemde wet omvat meerdere terreinen dan alleen de arbeid: ook het beroepsonderwijs en het openbaar vervoer vallen onder de werking van die wet. Discriminatie op de arbeidsmarkt is ingevolge de hiervoor bedoelde wetgeving verboden: burgers mogen, behoudens wettelijke uitzonderingen, niet ongelijk worden behandeld vanwege hun burgerlijke staat, geslacht, ras, godsdienst, leeftijd, seksuele geaardheid, levensovertuiging, nationaliteit, politieke overtuiging, arbeidsduur, handicap of gezondheid.<sup>58</sup>

#### 4.1.2 Implementatie

De Commissie Gelijke Behandeling (CGB) is ingesteld ter handhaving van de gelijke behandelingswetgeving. Het is een onafhankelijk, landelijk college dat op verzoek van burgers een oordeel velt over het al dan niet overtreden van deze wetgeving. Daarnaast ziet het CGB toe op de naleving van haar oordelen en geeft ze voorlichting en advies over gelijke behandeling.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Zie o.a. artikel 22-25 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948), Artikel 11 Internationaal Verdrag betreffende de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (1979), Artikel 5 Internationaal Verdrag op het gebied van de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (1965)

<sup>58</sup> Zie voor deze wetgeving o.a. [www.cgb.nl](http://www.cgb.nl) of [www.minszw.nl](http://www.minszw.nl)

<sup>59</sup> CGB Fact sheets 1994-2004, <http://www.cgb.nl/downloadables.php>

De vrijheid en toegankelijkheid van sociale zekerheid is gebonden aan de wetgeving van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zoals onder meer vastgelegd in de Wet Werk en Bijstand. Burgers hebben recht op bijstand indien ze zelf niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Er bestaan wettelijke voorwaarden waaraan burgers dienen te voldoen om recht te hebben op bijstand, waaronder het rechtmatig verblijven in Nederland. Daarnaast kan de Algemene Ouderdomswet (AOW) worden vermeld.

#### 4.1.3 Indicatoren

Op de arbeidsmarkt zijn bepaalde groepen uit de samenleving ondervertegenwoordigd. Met name de participatie van vrouwen, etnische minderheden en jongeren is lager dan gemiddeld. Dit kan een indicatie zijn voor ongelijke toegang tot werk.

De werkloosheid is in de periode 1996 tot 2000 gedaald van 7,5% naar 3,5% van de beroepsbevolking. Daarna is de werkloosheid weer toegenomen tot 6,5% in 2005. Opgesplitst naar geslacht en herkomst kan dezelfde trend worden vastgesteld. Wel blijkt uit de cijfers dat het percentage werklozen onder vrouwen en niet westerse allochtonen de afgelopen jaren ten opzichte van de autochtone mannelijke bevolking is gedaald.

**Tabel 4.1 Werkloosheid naar geslacht en herkomst als percentage van de beroepsbevolking**

|      | Mannen | Vrouwen | Autochtonen | Niet-Westerse allochtonen | Westerse allochtonen |
|------|--------|---------|-------------|---------------------------|----------------------|
| 1996 | 5,5    | 10,5    | 6,2         | 21,8                      | 10,0                 |
| 2000 | 2,6    | 5,4     | 3,0         | 11,0                      | 5,1                  |
| 2005 | 5,6    | 7,7     | 5,2         | 16,4                      | 9,1                  |

Bron: CBS

De arbeidsparticipatie van niet-westerse allochtonen is tussen 1996 en 2001 gestegen van 39,5% naar 45,9%, terwijl dit bij de autochtone bevolking gestegen is van 54,4% naar 58,7%. Cijfers met betrekking tot de sociale zekerheid geven een verschil weer tussen burgers van autochtone en allochtone afkomst. Naar sekse is er nauwelijks een verschil in het percentage uitkeringsontvangenden.

**Tabel 4.2 Personen met een uitkering als percentage van de beroepsbevolking**

|      | Mannen | Vrouwen | Autochtonen | Niet-westerse allochtonen | Westerse allochtonen |
|------|--------|---------|-------------|---------------------------|----------------------|
| 1999 | 14,6   | 13,5    | 12,7        | 24,8                      | 15,6                 |
| 2000 | 14     | 13,3    | 12,4        | 23,5                      | 14,9                 |
| 2001 | 13,6   | 13,3    | 12,2        | 22,8                      | 14,5                 |
| 2002 | 13,9   | 13,6    | 12,5        | 23,1                      | 14,9                 |
| 2003 | 14,7   | 14,1    | 12,9        | 24,6                      | 15,7                 |

Bron: CBS

## **4.2 Hoe effectief worden de primaire levensbehoeften gegarandeerd, inclusief een adequate voorziening van voedsel, onderdak en schoon water?**

### *4.2.1 Wetgeving*

De overheid heeft de grondwettelijk vastgelegde taak de volksgezondheid en bestaanszekerheid van ingezetenen te waarborgen. Middels de AOW, de Wet Werk en Bijstand (2003) en de Welzijnswet (1994) ondersteunt de overheid burgers die niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Verder draagt de overheid zorg voor openbare drinkwatervoorziening, onder andere via de Waterleidingwet (1957).

### *4.2.2 Implementatie*

De overheid tracht voldoende woningen van voldoende kwaliteit beschikbaar te stellen voor burgers die geen eigen huis kunnen bekostigen.<sup>60</sup> Hiertoe worden enerzijds inkomensinstrumenten ingezet zoals huurtoeslag en hypotheekrenteaftrek en anderzijds beleidsinstrumenten zoals bilaterale afspraken met de woningbouwsector. Ook wordt geïnvesteerd in de opvang van thuislozen en begeleiding van mensen die niet op zichzelf kunnen wonen.<sup>61</sup>

Ook het milieubeleid heeft gevolgen voor de leefsituatie van de Nederlandse burgers. De lucht in Nederland wordt *grosso modo* steeds schoner, maar ondanks grote inspanningen voldoet Nederland op veel plaatsen nog niet aan de Europese normen voor fijn stof en stikstofoxiden. De rijksoverheid tracht deze ongewenste situatie met maximale inzet aan te pakken, bijvoorbeeld door subsidie te verstrekken op het gebruik van roetfilters.<sup>62</sup>

### *4.2.3 Indicatoren*

In 2002 gaf ruim 5% van de lage inkomens aan schulden te (moeten) maken, in 2005 was dit verdubbeld naar bijna 10%. Door regels te stellen aan kredietverstrekkers, middels voorlichtingscampagnes en door herziening van de wettelijke schuldsaneringsregeling, tracht de overheid te voorkomen dat mensen in problematische schulden vervallen.<sup>63</sup>

Een andere relevante indicator voor de problematiek van de primaire levensbehoeften betreft de voedselbanken. Uit onderzoek blijkt dat er geen registratie bestaat van het aantal huishoudens dat gebruik maakt van de voedselbanken. Wel is duidelijk dat het aantal nieuwe voedselbanken die worden opgericht en het aantal gebruikers bij bestaande voedselbanken de afgelopen jaren is gestegen.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> SCP, *De Sociale Staat van Nederland 2005*, pp. 263

<sup>61</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 325, nr. 7

<sup>62</sup> zoals blijktend uit verschillende nota's van VROM, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=21441>

<sup>63</sup> Nota: Het rijk rond schulden. Samenwerking en samenhang tussen departementen op het gebied van de schuldenproblematiek. 2005 pp.4

### **4.3 In hoeverre wordt de gezondheid van de burgers in alle stadia van het leven beschermd?**

Fysieke en geestelijke gezondheid is een noodzakelijke voorwaarde voor deelname aan de democratische rechtsstaat. Bevordering hiervan is een taak van de overheid.

#### *4.3.1 Wetgeving*

Volgend uit de nieuwe Zorgverzekeringswet (2005) is elke burger verplicht om een zorgverzekering af te sluiten. De gezondheid en veiligheid van burgers als consument worden daarnaast gewaarborgd door middel van de Warenwet (1935) en door milieuwetgeving, waarin de kwaliteit van lucht en water worden veiliggesteld.<sup>65</sup> Ook internationale verdragen zoals de UVRM (art. 25-29, 1948) en het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (art. 24-27, 1989) binden de Nederlandse overheid aan bescherming van de gezondheid van de burger.

Er bestaat in Nederland specifieke wetgeving over abortus en euthanasie. Met de Wet Afbreking Zwangerschap (Waz) is getracht een evenwicht te vinden tussen de rechtsbescherming van ongeboren menselijk leven en het recht van de vrouw op hulp bij ongewenste zwangerschap.<sup>66</sup> In de Wet Toetsing Levensbeëindiging op Verzoek is bepaald dat een arts niet strafbaar is voor het toepassen van euthanasie, indien hij of zij voldoet aan de in de wet beschreven zorgvuldigheidseisen.

Verder kan worden gewezen op de Arbeidsomstandighedenwetgeving (Arbo). Deze wetgeving bevat veel voorschriften voor het opzetten van een goed arbobeleid binnen arbeidsorganisaties en de taken en mogelijkheden die werkgever, werknemers, ondernemingsraad, arbodienst en de Arbeidsinspectie hebben. De wetgeving kent ook specifieke voorschriften over het bestrijden van bepaalde risico's, zoals de omgang met gevaarlijke stoffen, het werken met beeldschermen, het inrichten van arbeidsplaatsen enz. Het toezicht op en handhaving van arbeidswetgeving (Arbowet en Arbeidstijdenwet) wordt verricht door de Arbeidsinspectie, een uitvoeringsinstantie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Lokale en regionale autoriteiten (gemeentelijke opsporings- en handhavingsambtenaren, politie) controleren bedrijven op overtredingen van de milieuwetgeving. Omdat dit toezicht naar het oordeel van de kamer tekortschoot is in 1999 de halfjaarlijkse voortgangsrapportage milieuwethandhaving ingesteld. Deze is vanaf 2003 overgegaan in de VROM-inspectie.

#### *4.3.2 Implementatie*

Op de toepassing van bovengenoemde wetgeving wordt door een aantal instanties controle uitgeoefend. De Voedsel- en Warenautoriteit is ingesteld om toezicht te houden op bedrijven die de wet- en regelgeving van de voedselveiligheid moeten naleven.<sup>67</sup> Het College Toezicht Zorgverzekeringen ziet toe op de uitvoering van de Zorgverzekeringswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Vanwege de

---

<sup>64</sup> *Klantenanalyse Voedselbanken*, Regioplan Beleidsonderzoek, 2006 pp.27 -28

<sup>65</sup> Dossier Luchtkwaliteit Ministerie van VROM, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=20542>

<sup>66</sup> *Evaluatie Wet afbreking Zwangerschap*, onderzoeksinstituut ZonMW, 2005

recente invoering van de Zorgverzekeringswet is er nog niet veel informatie beschikbaar over de implementatie ervan.

#### 4.3.3 *Indicatoren*

Gezondheid van de burger blijft een onderwerp van zorg voor de overheid. Er zijn echter geen negatieve indicatoren die aantonen dat het functioneren van de democratie negatief wordt beïnvloed.

### **4.4 Hoe uitvoerig en omvattend is het recht op educatie, inclusief educatie over de rechten en plichten van het staatsburgerschap?**

#### 4.4.1 *Wetgeving*

Het recht op kosteloos onderwijs voor een ieder is vastgelegd in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. Hierin worden verschillende eisen gesteld ten aanzien van onderwijs, met als doel de zo volledig mogelijke ontplooiing van het kind. De Nederlandse Grondwet stelt dat onderwijs zorg van de overheid is. Een ieder is echter vrij een school op te richten en om onderwijs te geven dat gebaseerd is op een specifieke levensbeschouwelijke of godsdienstige grondslag. De financiële gelijkheid van openbaar en bijzonder onderwijs is tevens in de Grondwet (art. 23) vastgelegd.

Volgens de Algemene Wet Gelijke Behandeling mogen bijzondere scholen bij de toelating tot en deelname aan het onderwijs eisen stellen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de grondslag van die bijzondere school. Deze eisen mogen niet leiden tot onderscheid op grond van politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. Er wordt echter niet van discriminatie gesproken als het gaat om bijzondere onderwijssystemen naar sekse of religie, zolang de toegang voor een ieder gelijk is en de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd blijft.<sup>68</sup>

De Leerplichtwet (1969) bepaalt dat alle kinderen die in Nederland wonen of langdurig verblijven leerplichtig zijn vanaf de nieuwe maand na zijn of haar vijfde verjaardag. Deze leerplicht eindigt na het schooljaar van de zestiende verjaardag (met een minimum van 12 volledige onderwijsjaren), waarna de jongere nog een jaar gedeeltelijk leerplichtig is (art. 3). Het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap bekostigt het primaire onderwijs volgens in de wet bepaalde criteria.

De Wet op Primair Onderwijs (art.8, 1981) en de Wet op Voortgezet Onderwijs (art.17, 1963) bepalen dat het onderwijs mede gericht dient te zijn op het bevorderen van actief burgerschap. Er zijn door het Rijk kerndoelen opgesteld die ervoor moeten zorgen dat leerlingen belangstelling krijgen voor een aantal belangrijke aspecten in de samenleving en hun kennis daarover vergroten. Hiermee kan de vorming van

---

<sup>67</sup> *Ons eten gemeten*, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu 2004 pp. 183

<sup>68</sup> Artikel 1 en 2 Verdrag Tegen Discriminatie in Onderwijs 1966

kritische personen van wie respectvol en maatschappelijk verantwoord gedrag mag worden gevraagd, worden bevorderd.<sup>69</sup>

#### *4.4.2 Implementatie*

Het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet is opgedragen aan burgemeester en wethouders van de gemeenten. Elke gemeente heeft een leerplichtambtenaar die zich bezighoudt met controle op de naleving van de leerplicht (art. 16). Het aantal gevallen waarin de leerplicht structureel ontboden wordt is gering.

#### *4.4.3 Indicatoren*

Het algemeen opleidingsniveau is in de periode tussen 1996 en 2004 toegenomen. In 2004 had 65 procent in de leeftijd van 15 tot 64 jaar minimaal hoger secundair onderwijs afgerond. Het opleidingsniveau van mannen ligt wat hoger dan bij vrouwen, maar de verschillen tussen mannen en vrouwen nemen wel af. Het opleidingsniveau van allochtonen is de afgelopen acht jaar harder gestegen dan het opleidingsniveau bij de autochtone bevolking, maar blijft desondanks achter bij het opleidingsniveau van autochtonen.<sup>70</sup>

In het primair onderwijs lopen de leerprestaties van leerlingen sterk uiteen. Vooral leerlingen van allochtone herkomst en kinderen van lager opgeleide ouders lopen meer risico op onderwijsachterstand. Op deze doelgroep is het onderwijsachterstandsbeleid gericht.<sup>71</sup>

### **4.5 Hoe vrij zijn vakbonden en andere werkgerelateerde verenigingen om de belangen van hun leden te organiseren en te vertegenwoordigen?**

#### *4.5.1 Wetgeving*

Volgend uit internationale verdragen en nationale wetgeving hebben werknemers het recht zich aan te sluiten bij of organisaties op te richten die hun economische en sociale belangen waarborgen.<sup>72</sup> Daarnaast tracht de overheid het overleg tussen werknemers en werkgevers te bevorderen door ruimte te bieden voor het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's).

In de Nederlandse grondwet (art.8-9) is het recht op vereniging, vergadering en betoging opgenomen. De vakverenigingsvrijheid verleent vakbonden het recht eigen regels en grondbeginselen op te stellen, vertegenwoordigers te verkiezen, een beleidsprogramma te formuleren en activiteiten te organiseren.

---

<sup>69</sup> Zie Kerndoel 15-18, <http://www.minocw.nl/documenten/kerndoelen-kern.pdf>

<sup>70</sup> Jaarboek Onderwijs in cijfers 2006 CBS p. 85

<sup>71</sup> Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006 MOCW 2006 p. 5

<sup>72</sup> Artikel 5 en 6 Europees Sociaal Handvest 1963, Artikel 20 en 23 Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens 1969, Artikel 22 Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Zoals vastgelegd in de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) moeten werknemers worden beschermd tegen elke vorm van discriminatie op basis van hun vakbondslidmaatschap.<sup>73</sup>

De Wet op de Collectieve Arbeidsovereenkomst (1927) en de Wet op het Algemeen Verbindend en Onverbindend Verklaren van Bepalingen van Collectieve Arbeidsovereenkomsten (1937) reguleren het sluiten van CAO's. Om CAO's te kunnen sluiten moet de bevoegdheid hiertoe in de statuten van de vakbonden zijn opgenomen. De Nederlandse vakbonden voldoen zonder problemen aan de eisen voor het verwerven van volledige rechtsbevoegdheid.<sup>74</sup> Zowel vakbonden als werknemers moeten er op toezien dat de leden de verplichtingen van de overeenkomst nakomen. Om dit te bereiken dient er een ledenraadpleging plaats te vinden alvorens een CAO wordt gesloten. Daarnaast zijn werkgevers verplicht de CAO's ook aan werknemers aan te bieden die geen lid zijn van de vakbond.<sup>75</sup>

#### 4.5.2 Implementatie

De overheid gaat verschillende verplichtingen aan om vrijwillig overleg tussen werknemers- en werkgeversorganisaties te promoten en te verbeteren. Met de Wet op de Bedrijfsorganisatie (1950) is de Sociaal Economische Raad (SER) opgericht om zowel werknemers als werkgevers te betrekken bij vraagstukken omtrent sociale zekerheid, werkgelegenheid en economische groei. De SER adviseert kabinet en parlement over hoofdlijnen van het sociaal-economisch beleid. Daarnaast houdt de SER toezicht op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO) van ondernemers en werknemers in een bedrijfstak. In product- en bedrijfschappenschappen kunnen ondernemers en werknemers afspraken maken en zaken regelen die ze in het belang van de eigen bedrijfstak vinden. De SER ziet als toporgaan van de PBO's toe op de bestuurssamenstelling, de financiën en de bevoegdheden van de schappen.

In de SER zitten elf kroonleden die het algemeen belang vertegenwoordigen, alsmede elf ondernemersleden en elf werknemersleden. De zetelverdeling is afhankelijk van de grootte van de organisaties. Overheidswerkgevers en werknemers worden daarnaast vertegenwoordigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, het centrale overlegplatform van de gezamenlijke sectorwerkgevers en werknemers bij de overheid.<sup>76</sup>

Een ander belangrijk instituut is de Stichting van de Arbeid (opgericht in 1945). In dit overlegorgaan zitten alleen de sociale partners. De Stichting van de Arbeid richt zich op het bevorderen van goede arbeidsverhoudingen tussen werknemers en werkgevers.<sup>77</sup>

Vakbonden zijn volgens Tros, Albeda en Dercksen complexe organisaties die moeten voldoen aan eisen van interne democratie, efficiëntie en effectiviteit. Bij onderhandelingen kan dit tot problemen leiden. Volgens genoemde auteurs wordt de ontwikkeling van vakbonden gekenmerkt door centralisatie en

---

<sup>73</sup> Artikel 2-5 IAO Verdrag nr. 87 betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht, 1950, Artikel 1-4 IAO Verdrag nr. 98 vrijheid van organisatie en collectief te onderhandelen, 1993

<sup>74</sup> A.T.J.M. Jacobs, Collectief arbeidsrecht, 2005 Kluwer Deventer pp.32

<sup>75</sup> Artikel 1, 2, 8 en 14 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst 1927, Artikel 4-6 Wet op de Loonvorming 1970

<sup>76</sup> Zie oa. [www.ser.nl](http://www.ser.nl), [www.stvda.nl](http://www.stvda.nl) en [http://rop.caop.nl/html/rop\\_acr.shtml](http://rop.caop.nl/html/rop_acr.shtml)

concentratie. Leden hebben zeggenschap in bonds- of verenigingsraden en in de Algemene vergadering, maar er is sprake van een grote afstand tussen de leden en de professionele bestuurders van de vakbond. Door samenwerking met ondernemingsraden, integratie van het CAO-beleid met het werk van ondernemingsraden en met individuele belangenbehartiging proberen vakbonden hun relatie met de werkvloer te versterken.<sup>78</sup>

Vakbonden moeten niet alleen opkomen voor hun leden als insiders, maar ook voor het algemeen belang van werknemers. Dit kan tot mogelijke spanning leiden in het functioneren van de vakbonden. Voor de vakbeweging is de organisatiegraad niet alleen van belang met betrekking tot de acceptatie door werkgevers en de overheid om als vertegenwoordigers van werknemers op te treden, maar ook voor de capaciteit om collectieve actie te organiseren. Problemen om de organisatiegraad te verhogen en te verbreden hebben vooral te maken met het feit dat niet-leden ook gebruik maken van de CAO's. Ook is er sprake van een afnemende solidariteitsgedachte, is het minder de gewoonte om lid te worden van een vakbond, functioneren de vakbonden steeds meer centralistisch en verslechtert het imago van de vakbonden.

Naast de organisatiegraad zijn er meerdere factoren die de macht van vakbonden beïnvloeden, zoals de politieke verhoudingen, de economische ontwikkeling, de positie van vakbonden in het institutionele bestel, de strategieën van de vakbonden en de coördinatie binnen de vakbeweging zelf. Toch heeft de daling in de organisatiegraad sinds de jaren 80 niet geleid tot het minder belangrijk worden van CAO's. Dit heeft te maken met de bestaande wetgeving en met de keuze van werkgevers voor het afsluiten van CAO's, die tot op heden een stabiliserende factor zijn geweest in de Nederlandse arbeidsverhoudingen.<sup>79</sup>

Tijdens het najaarsoverleg 2003 sloot het tweede kabinet-Balkenende een akkoord met de sociale partners en de Stichting van de Arbeid over bevrozing van de lonen in 2004 en een 'tot nul naderende loonstijging' in 2005. In het voorjaar van 2004 konden het kabinet en de werknemersorganisaties het niet eens worden over vervroegde uittreding en pensionering. Uiteindelijk kwam er een sociaal akkoord in het najaar met beleidswijzigingen op een groot aantal punten, zoals levensloop, flexibele pensionering, de WAO, de WW, de loonontwikkeling en de kinderopvang.<sup>80</sup>

De SER stelt zelf richtlijnen op omtrent de deelname en zetelbezetting door werknemersorganisatie in de verschillende advies-, bestuurs- en uitvoeringsorganen. Hiermee wordt de beslissing over representativiteit aan de gevestigde sociale partners overgelaten. Er kan partijdigheid ontstaan wanneer bestaande partners worden gekozen om de doelmatigheid van het overleg te behouden, terwijl democratische principes vereisen dat er geen onoverkomelijke barrières worden opgeworpen aan nieuwe vakbonden.<sup>81</sup>

---

<sup>77</sup> Artikel 670 lid 5 Burgerlijk wetboek 7, Artikel 125a Ambtenarenwet 1929

<sup>78</sup> Tros, F.H., Albeda, W., Dercksen W.J., *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Kluwer Alphen aan de Rijn 2004 pp. 44, 48, 49

<sup>79</sup> ibidem, pp. 46

<sup>80</sup> Poldermodel, <http://www.parlement.com/9291000/modules/ggfwfp9> Sociaal Akkoord 2004: wat betekent het voor u? [www.szw.nl](http://www.szw.nl)

<sup>81</sup> A.T.J.M. Jacobs, *Collectief arbeidsrecht*, 2005 Kluwer Deventer pp.37,38



Op het privaatrechtelijk vlak bestaat er geen regeling voor de representativiteit bij CAO-overleg. In Nederland is het weliswaar de gewoonte om arbeidsvoorwaarden in collectief overleg tussen werkgevers en werknemers worden vastgesteld, maar de werkgever kan de vakbonden passeren en de arbeidsvoorwaarden alleen met de werknemers overeenkomen. Hiertegen kan de vakbond geen juridische actie ondernemen.<sup>82</sup>

In 2000 heeft de SER de richtlijn Representativiteit Organisaties aangescherpt met een verordening. De richtlijn bepaalt onder andere dat de organisatie de rechtsvorm dient te hebben van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid, de interne organisatie van de vereniging gericht is op de leden (informatievoorziening en raadpleging), de organisatie onafhankelijk is, in staat om deskundig te handelen naar haar belangen en te beschikken over een niet onbetekenend aantal leden. Ook hier komt naar voren dat gerechtigde organisaties alleen vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zijn. De overheidssector en de volledig door de overheid gesubsidieerde instellingen behoren derhalve niet tot het bedrijfsleven.

#### 4.5.3 *Indicatoren*

Ongeveer 85% van de werknemers wordt vertegenwoordigd door vakverenigingen bij het regelen van de belangrijkste arbeidsvoorwaarden. Daarnaast worden er ook individuele CAO's gesloten en worden arbeidsvoorwaarden steeds vaker afgestemd op de wensen van individuele werknemers en werkgevers. In 2003 is volgens het CBS slechts 6,5% van de georganiseerde werknemers lid van een vakbond die niet bij de drie gevestigde federaties is aangesloten en dus niet vertegenwoordigd is in de nationale overlegorganen. Dit zijn vooral categorale bonden en beroepsverenigingen met voornamelijk hoog opgeleide leden.

Kritiek op de vakbonden richt zich vooral op het probleem van representatie: vertegenwoordigen de vakbonden wel de werknemers? Ten eerste is de organisatiegraad van werknemers laag. Het totale aantal leden is weliswaar toegenomen van 1,8 miljoen in 1993 tot 1,9 miljoen in 2003, maar de organisatiegraad is in deze periode gedaald van 28,3 % tot 25,6 % van de werkende bevolking.

Daarnaast vormt de samenstelling van het ledenbestand geen goede afspiegeling van de verscheidenheid op de arbeidsmarkt. Vooral mannen en ouderen zijn lid van vakbonden. Van 1992 tot 2001 is het aandeel van de jongeren gedaald van 10% naar 6%. Ook bestaan er grote verschillen tussen de bedrijfstakken in de organisatiegraad. Bij energie- en waterleidingsbedrijven en bij de overheid is het vakbondslidmaatschap hoog, zo'n 40%, terwijl dit percentage veel lager is in de zakelijke dienstverlening en handel, ongeveer 12%. Wel is het ledenbestand enigszins pluriformer geworden en is de traditionele achterban niet meer duidelijk zichtbaar.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Schets van het Nederlandse arbeidsrecht 2000 Kluwer Deventer pp.203 en 204

<sup>83</sup> Tros, F.H., Albeda, W., Dercksen W.J., *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Kluwer Alphen aan de Rijn 2004 pp. 46

In oktober 2005 is er uit onvrede over de representatie en de directe en indirecte gevolgen daarvan een nieuwe vakbond opgericht, Alternatief Voor Vakbond, speciaal voor de jonge werkende klasse en zelfstandigen.<sup>84</sup>

Teruglopend lidmaatschap contrasteert anderzijds met de waardering voor het werk van de vakbonden. Zo'n 53% van de Nederlanders heeft een redelijk tot groot vertrouwen in vakbonden. Dit percentage ligt ruim boven het gemiddelde (38%) van alle 40 onderzochte landen uit het onderzoek van de World Values Study Group. Het percentage niet leden dat de vakbeweging van belang voor de samenleving vindt is opgelopen van 68% in 1993 tot 78% in 1998.<sup>85</sup>

#### **4.6 Hoe zwaar zijn de eisen en hoe transparant zijn de regels voor behoorlijk ondernemingsbestuur? Hoe effectief worden bedrijven in het publieke belang gereguleerd?**<sup>86</sup>

##### *4.6.1 Wetgeving*

Nederland kent uitgebreide wetgeving met betrekking tot bescherming van gezondheid en veiligheid op werk, bescherming van consumenten en van het milieu.

In 2003 is door de Commissie-Tabaksblat op instigatie van de ministeries van Financiën en Economische Zaken een *Corporate Governance Code* opgesteld, waarin principes van en aanbevelingen voor goed bestuur van (beursgenoteerde) ondernemingen zijn vastgelegd. Deze principes zijn vooral gericht op de formele invulling van het bestuur, verantwoording en beloning van prestaties. Hoewel de code geen wettelijk karakter draagt wordt zij, blijkens een onderzoek van de commissie Winter (2005) in brede kring gedragen en redelijk goed nageleefd, met uitzondering van het thema rapportage en verantwoording van bezoldigingen.

In dit verband kunnen voorts worden genoemd de Wet op de ondernemingsraden alsmede de zogenoemde Structuurwet, die op 1 oktober 2004 in werking is getreden (o.a. versterking positie aandeelhouders en ondernemingsraad). Die wet bevat ook een bepaling op grond waarvan de minister van Justitie een gedragscode kan aanwijzen. Zo'n aanwijzing verplicht ondernemingen om in hun jaarverslag aan te geven of ze de codebepalingen hebben toegepast en zo nee, om uit te leggen waarom dat niet is gebeurd. De minister heeft de hiervoor bedoelde 'Code Tabaksblat' aan gewezen als corporate governance code voor beursgenoteerde ondernemingen.

##### *4.6.2 Implementatie*

---

<sup>84</sup> Mei Li Vos, *Dan maar een eigen vakbond*, Volkskrant 1 oktober 2005

<sup>85</sup> Kamerstuk Tweede Kamer, 2001-2002, 27400, XV, nr 50

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en De Autoriteit Financiële Markten (AFM) zijn de toezichthoudende instanties die bedrijven controleren op marktbelemmerende activiteiten. Bedrijven hebben de wettelijke plicht medewerking te verlenen aan onderzoeken van de NMa en de AFM. Indien naar hun oordeel relevante wetgeving is overtreden (Mededingingswet of de Wet Financiële Dienstverlening) hebben zij bestuursrechtelijke bevoegdheden met betrekking tot het opleggen van sancties (boete, dwangsom).

#### 4.6.1 Indicatoren

In 2004 vonden er in Nederland 93 bedrijfsongevallen plaats met dodelijke afloop. Dit aantal ligt onder het meerjarig gemiddelde van 102 per jaar. Van de 93 slachtoffers stonden er 21 niet geregistreerd als legaal in Nederland verblijvende werknemers.<sup>87</sup> Blijkend uit cijfers van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden bedroeg het percentage ongevallen met lichamelijk letsel in 2005 4,5%, Dit is een lichte stijging ten opzichte van het meerjarig gemiddelde maar minder dan het Europees gemiddelde van 5,4.<sup>88</sup> Mannen en jongeren zijn hierin oververtegenwoordigd.

#### 4.7 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven?

Bij de voorgaande vragen werd het zichtbaar dat niet-westerse allochtonen in een sociaal-economische achterstandspositie verkeren. Deze problematiek is nadrukkelijk onderwerp van overheidsbeleid (arbeidsmarktbeleid, onderwijs) als onderdeel van een specifiek minderhedenbeleid.

Ook blijkt het representativiteitsvraagstuk bij vakbonden (nog steeds) een actueel onderwerp te zijn van maatschappelijk debat. Er lijkt nu vooral sprake van een vergrijzing van het ledenbestand. In dat verband worden nu vakverenigingen voor jonge werknemers opgericht en wordt meer nadrukkelijk specifiek jongerenbeleid door bestaande bonden gevoerd.

#### 4.8 Samenvatting

Op de arbeidsmarkt zijn bepaalde groepen uit de samenleving ondervertegenwoordigd. Met name de participatie van vrouwen, etnische minderheden en jongeren is lager dan gemiddeld. De arbeidsparticipatie van niet-westerse allochtonen is de laatste jaren toegenomen, maar ligt bijna 20 procentpunt achter bij de arbeidsparticipatie onder autochtone burgers.

---

<sup>87</sup> Cijfers van het CBS, zie Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden

<sup>88</sup> *EU Labour Force Survey*, zie ook het SafeWork Report van het ILO

De overheid heeft de grondwettelijk vastgelegde taak de volksgezondheid en bestaanszekerheid van ingezetenen te bevorderen. Onder andere middels de AOW, de Wet Werk en Bijstand en de Welzijnswet ondersteunt de overheid burgers die niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.

Indicatoren voor de verdeling van welvaart, zoals het aantal mensen met structurele schulden of het aantal voedselbanken, geven aan dat de relatieve welvaart voor veel mensen de afgelopen vier jaar is afgenomen.

Toegang tot onderwijs voor jongeren tot 17 jaar is geregeld bij wet en internationaal verdrag. Op kwaliteit en mate van uniformiteit van onderwijs wordt toegezien door de onderwijsinspectie. Het algemeen opleidingsniveau is in de periode 1996 en 2004 toegenomen.

De rol van vakbonden en werknemersorganisaties is zowel institutioneel als wettelijk verankerd in de samenleving. De Wet op de CAO garandeert de geldigheid van collectieve arbeidscontracten. Nederland kent een traditie van constructief overleg tussen sociale partners. In de afgelopen kabinetsperiode is het sociaal overleg enigszins onder druk komen te staan, enerzijds doordat economische laagconjunctuur een geringe onderhandelingsruimte van het kabinet bood. Anderzijds komt de legitimiteit van vakbonden meer ter discussie te staan wegens afnemende ledentallen. Ook een vermeende afbreuk van intergenerationale solidariteit kwam hierbij ter sprake.

Toezicht op arbeidsomstandigheden en arbeidstijden is afdoende bij wet geregeld en wordt uitgevoerd door de Arbeidsinspectie.

## **Deel II. Politieke representatie en publieke verantwoording**

### **5. Vrije en eerlijke verkiezingen**

*Geven verkiezingen de burgers macht over bestuur en politiek?*

Het houden van vrije en eerlijke verkiezingen is een van de meest in het oog springende kenmerken die een democratie onderscheidt van een totalitaire staatsvorm. Verkiezingen vormen een van de belangrijkste instrumenten van de burgers om controle op de macht uit te oefenen.

#### **5.1 In hoeverre worden bestuurlijke of wetgevende functies via vrije en algemene verkiezing ingevuld? Hoe vaak leiden verkiezingen tot verandering in de samenstelling van het bestuur?**

##### *5.1.1 Wetgeving*

In Nederland vormen de regering en het parlement (Eerste Kamer en Tweede Kamer) samen de wetgevende macht en is er geen strikte scheiding tussen wetgevende en uitvoerende macht. De wetgevende macht wordt door het volk in vrije verkiezingen gekozen. De regering in Nederland is belast met het bestuur ofwel de uitvoerende macht. De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers, zo bepaalt art. 42 lid 1 Grondwet.

Elke Nederlander heeft recht op gelijke benoembaarheid in openbare dienst (artikel 3 Grondwet). De term openbare dienst heeft betrekking op alle openbare lichamen en andere publieke organen en instanties.

Het recht om te kiezen en om verkozen te worden (actief en passief kiesrecht; artikel 4 Grondwet) betreft het recht om via verkiezingen deel te nemen aan de publieke zaak. Onder algemeen vertegenwoordigende organen, waarop artikel 4 Grondwet betrekking heeft, worden verstaan de beide kamers van de Staten-Generaal, de provinciale staten, de gemeenteraden en algemeen vertegenwoordigende organen op gewestelijk of deelgemeentelijk niveau.

De grondwet geeft uitdrukking aan het beginsel van *'one man, one vote'*. Het artikel bevat de mogelijkheid voor de wetgever om beperkingen en uitzonderingen op het kiesrecht te maken. Dit slaat onder andere op de regeling van de verkiezingen voor de Eerste Kamer. De leden van die kamer worden niet rechtstreeks gekozen, maar door de provinciale staten (hoofdstuk 3 Grondwet). De regeling van het kiesrecht staat in de Kieswet.

##### *5.1.2 Implementatie*

Met toepassing van de regels van de Kieswet worden beide kamers der Staten-Generaal elke vier jaar opnieuw samengesteld door middel van verkiezingen. De verkiezingen worden gehouden bij geheime

stemming, op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de Kieswet gestelde grenzen.

Direct na de Tweede-Kamerverkiezingen begint de kabinetsformatie. Het staatshoofd vraagt advies over een nieuw te vormen kabinet aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer, de vice-president van de Raad van State en de fractievoorzitters in de Tweede Kamer. Het staatshoofd verzoekt vervolgens een of meerdere informateurs om de mogelijkheden te onderzoeken van een nieuw kabinet dat op voldoende steun in de Kamer kan rekenen.

### 5.1.3. Indicatoren

In de periode 1946-2006 leidden de verkiezingen in 11 gevallen tot een andere partijsamenstelling van de regeringscoalitie, in 7 gevallen bleef die onveranderd. Indicatoren op provinciaal en lokaal niveau zijn niet beschikbaar.<sup>89</sup>

Een impressie<sup>90</sup> van de Tweede-Kamerverkiezingen laat het volgende beeld zien:

#### Tweede-Kamerverkiezingen 2003

Op 22 januari 2003 werden er vervroegde Tweede-Kamerverkiezingen gehouden. De verkiezingen waren nodig na de val van het kabinet-Balkenende.

#### Tweede-Kamerverkiezingen 2002

Op 15 mei 2002 waren er reguliere (vierjaarlijkse) verkiezingen voor een nieuwe Tweede Kamer. Weliswaar was het kabinet-Kok II op 16 april gevallen, maar de verkiezingscampagne was toen al in volle gang. Het kabinet-Kok II bleef in demissionaire status aan.

#### Tweede-Kamerverkiezingen 1998

De paarse coalitie behield bij deze verkiezingen haar meerderheid, ondanks fors verlies van D66 (van 24 naar 14 zetels). PvdA en VVD (beide plus acht) compenseerden dat verlies echter ruimschoots. Grote winnaar was GroenLinks, dat van vijf naar elf zetels ging. De SP won drie zetels en de SGP won één zetel.

#### Tweede-Kamerverkiezingen 1994

Bij deze verkiezingen deden zich grote verschuivingen voor. PvdA en CDA verloren fors (resp. 12 en 20 zetels), waardoor de zittende coalitie haar meerderheid verloor. Spectaculair was de komst van de ouderenpartijen (AOV en Unie 55+) met maar liefst zeven zetels.

#### Tweede-Kamerverkiezingen 1989

---

<sup>89</sup> er is wel een begin gemaakt - met een steekproef onder 123 gemeenten- door P.E.W.M. Tops, in zijn proefschrift ' Afspiegeling en afspraak. Coalitietheorie en collegevorming in Nederlandse gemeenten (1946-1986)' ( VUGA, Den Haag 1990), m.n. pp.146-153

<sup>90</sup> zie [www.parlement.com](http://www.parlement.com)

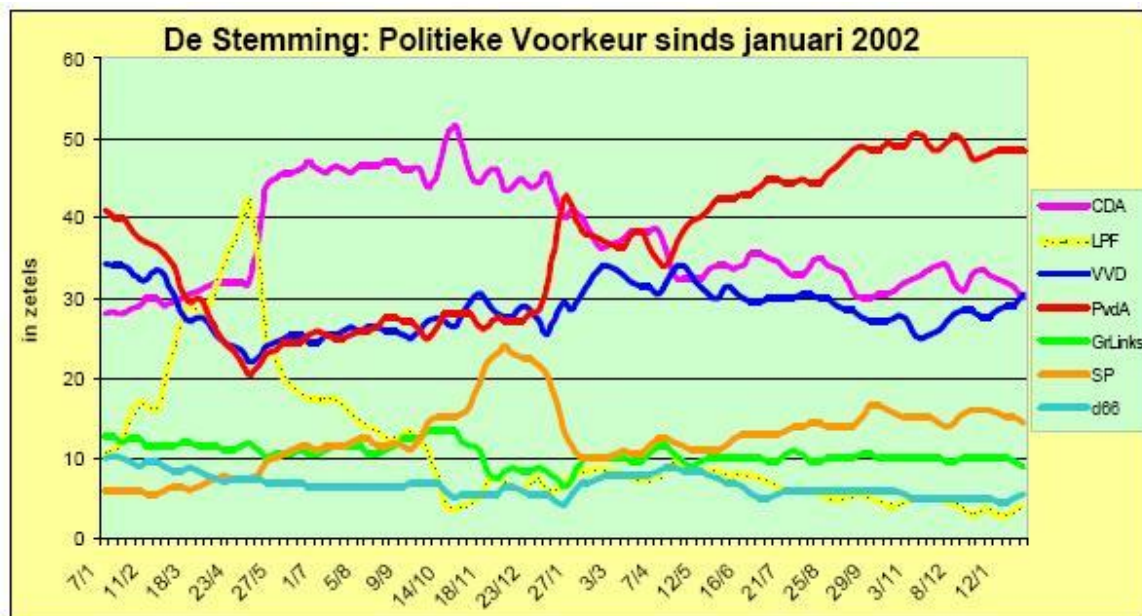
Bij deze vervroegde verkiezingen handhaafde het CDA haar positie als grootste partij. Net als in 1986 werden 54 zetels gehaald. De PvdA verloor drie zetels en kwam op 49. Winst was er voor D66 (van negen naar twaalf zetels) en voor het GPV (van één naar twee zetels).

#### Tweede-Kamerverkiezingen 1986

Bij verkiezingen behaalde het CDA onder aanvoering van premier Lubbers ("Laat Lubbers z'n karwei afmaken") een grote overwinning. Zij kwam van 45 op 54 zetels. Regeringspartner VVD verloor daarentegen negen zetels.

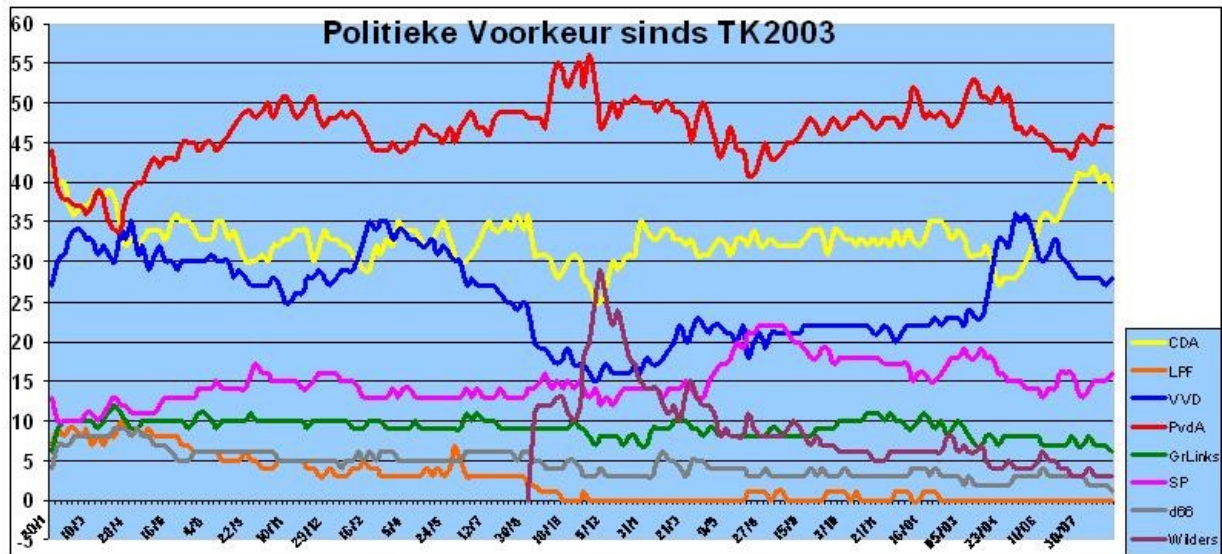
Opmerkelijk waren de sterke verschuivingen van de politieke voorkeur binnen het electoraat, met name in het jaar 2002.

**Grafiek 5.1 politieke voorkeur Tweede Kamer 2002-2003; de zwevende kiezer**



Bron: *peil.nl*

Uit peilingen na 2002 blijkt dat het fenomeen van de op drift geraakte kiezers in 2002, in de afgelopen periode wat minder sterk lijkt te zijn, althans als men de totale voorkeuren beziet.



Bron: peil.nl

W. van der Burg stel op basis van een analyse van het Nationaal Kiezersonderzoek, de verkiezingsuitslagen 2002/3003 en de opiniepeilingen in 2002 en 2003 het volgende: "De toegenomen instabiliteit in de verkiezingsuitslagen is uiteraard vanuit het perspectief van politieke partijen en zelfs vanuit het perspectief van een politiek systeem enigszins problematisch te noemen. We moeten echter oppassen met de conclusies die we hieraan verbinden ten aanzien van kiezers(gedrag). Vanuit een normatieve visie op de rol van de kiezer in een democratie is het wenselijk wanneer burgers meerdere opties open houden, het doen en laten van politici kritisch volgen en partijen afstraffen als men ontevreden over ze is. Dat Nederlandse kiezers dit in toenemende mate zijn gaan doen, kan dan ook vooral als een vorm van emancipatie van deze burgers worden beschouwd. Wanneer partijen ideologisch en wat betreft hun opvattingen over beleid weinig van elkaar verschillen,<sup>18</sup> dan zijn deze partijen voor burgers wier partijvoorkeur in belangrijke mate door deze ideologieën en beleidsplannen worden bepaald, ongeveer even aantrekkelijk. De analyses in deze bijdrage hebben laten zien dat burgers vooral aarzelen tussen partijen die ideologisch dicht bij elkaar staan. Dat kleine factoren in zo'n geval de definitieve doorslag geven zegt vooral iets over de geringe verschillen tussen partijen, maar niets over een gebrekkige of irrationele oordeelsvorming van burgers."<sup>91</sup>

## 5.2 Hoe toegankelijk, op gelijke voet, voor alle burgers zijn kiezersregistraties en stemmingsprocedures? Hoe onafhankelijk zijn zij van overheidstoezicht en partijcontrole? In hoeverre zijn zij gevrijwaard van intimidatie en misbruik?

### Kiesrecht

<sup>91</sup> Brug, W. van der, 'Zwevende of geëmancipeerde kiezers?', in: *Jaarboek 2002 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, blz. 248 (2004)



De leden van de Tweede Kamer worden rechtstreeks gekozen door degenen die op de dag van kandidaatstelling Nederlander zijn en op de dag van stemming de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt - of zij nu woonachtig waren in Nederland of in het buitenland.

Van het kiesrecht zijn uitgesloten zij, die door de rechter uit het kiesrecht zijn ontzet of wegens een geestelijke stoornis onder curatele zijn gesteld. Slechts bij een beperkt aantal delicten kan ontzetting uit het kiesrecht plaatsvinden en dan alleen als men veroordeeld is tot een gevangenisstraf van ten minste één jaar.

#### *Kiezersregistratie*

De kiesgerechtigdheid van de ingezetenen wordt geregistreerd in de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA). Het gemeentelijk kiesregister is dus een selectie uit deze GBA. Personen die hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben zijn op hun verzoek opgenomen in het door de gemeente 's-Gravenhage aangelegde register. Samen met de in de gemeentelijke registers opgenomen personen vormen deze 'buitenlandse kiezers' het totale aantal kiesgerechtigden. Burgemeester en wethouders registreren de kiesgerechtigdheid van de inwoners van de gemeente. Ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer is deze registratie niet openbaar.

De registratie van de kiesgerechtigdheid is in het algemeen permanent en geschiedt in de bevolkingsadministratie, de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Dit geldt echter niet voor de registratie van Nederlandse kiezers die in het buitenland wonen. Zij moeten zich voor elke verkiezing van de Tweede Kamer en het Europees Parlement laten registreren bij de gemeente Den Haag. Een verzoek tot registratie kunnen zij indienen tussen zes maanden en zes weken voor de dag waarop de desbetreffende verkiezing wordt gehouden, bij het hoofd van de consulaire post waaronder de woonplaats van de kiezer ressorteert (en in de Nederlandse Antillen en Aruba bij de vertegenwoordiging van Nederland). Deze zendt het verzoekschrift door aan burgemeester en wethouders van Den Haag. Nederlanders die ten behoeve van de vorige verkiezingen van de Tweede Kamer of het Europees Parlement een registratieverzoek hebben ingediend, worden opgenomen in een semi-permanent bestand. Zij ontvangen voor de volgende verkiezingen automatisch opnieuw een registratieformulier.

Er vindt geen partijcontrole plaats op kiezersregistraties of tijdens stemmingprocedures.

#### *Stemmingsprocedure*

De verkiezingen en de stemmingsprocedure zijn geregeld bij en krachtens de Kieswet. De uitslag van de verkiezingen komt tot stand door een optelling van de uitslagen van alle gemeenten in Nederland. Dit wordt vastgelegd in een proces-verbaal door het Centraal Stembureau. Deze officiële uitslag bepaalt de zetelverdeling in de Tweede kamer.

#### *Misbruik*

Van intimidatie en misbruik tijdens de stemming is weinig bekend. Gewezen kan worden op een enkel incident in het verleden met de Centruumpartij, waarbij het ging om het verzamelen van handtekeningen voor kandidaatstelling en om niet de stemming zelf. Er zijn incidenten bekend met betrekking tot het gebruik van volmachtstemmen tijdens (gemeenteraads)verkiezingen. Daarnaast zijn na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 enkele gevallen in het nieuws gekomen waarin onregelmatigheden

werden vermoed.<sup>92</sup> Recentelijk is het openbaar ministerie een onderzoek gestart naar onregelmatigheden bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen in de gemeente Weert. Over onregelmatigheden in Stadsdeel Bos en Lommer (Gemeente Amsterdam) – waarbij kiezers in strijd met de Kieswet ondersteuning kregen bij het uitvoeren van de stemprocedure zónder dat er sprake was van een lichamelijke handicap - bracht de gemeentelijke ombudsman recentelijk een kritisch rapport, met aanbevelingen, uit.<sup>93</sup>

#### *Onafhankelijkheid en neutraliteit Kiesraad*

De Kiesraad is het orgaan dat optreedt als centraal stembureau voor de verkiezingen van de Tweede en Eerste Kamer en het Europees Parlement. Dat houdt onder andere in dat de Kiesraad de verkiezingsuitslagen officieel vaststelt en dat politieke partijen een aanduiding bij de Kiesraad kunnen laten registreren. Daarnaast is de Kiesraad een adviescollege van de regering en het parlement op het gebied van kiesrecht en verkiezingen. Wat de Kiesraad zelf betreft, kan worden opgemerkt dat dit een bij wet ingesteld, onafhankelijk (zelfstandig) bestuursorgaan is. De wet bepaalt dat de leden van de Kiesraad bij koninklijk besluit worden benoemd voor een periode van 4 jaar en 2 maal kunnen worden herbenoemd. Zij worden benoemd “op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering op het gebied van het kiesrecht en verkiezingen alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring”. Over de onafhankelijkheid en neutraliteit van de Kiesraad zijn geen twijfels; de Kiesraad is overigens *de facto* een politiek evenwichtig samengesteld orgaan. Met het oog op de versterking en onafhankelijkheid van de Kiesraad is eind 2005 het secretariaat van de Kiesraad ook in organisatorisch opzicht binnen het beheersmatig verantwoordelijke ministerie (BZK) losgemaakt van de organisatieonderdelen van het ministerie die verantwoordelijk zijn voor de wetgeving en het beleid m.b.t. kiesrechtenaangelegenheden.

### **5.3 Hoe eerlijk zijn de procedures voor de registratie van kandidaten en partijen bij verkiezingen? In hoeverre is er eerlijke toegang voor kandidaten en partijen tot de media en andere middelen van communicatie met de kiezers?**

Kandidaten en partijen wordt weinig in de weg gelegd tenzij ze te laat registreren of een naam kiezen die in strijd wordt geacht met goede zeden en openbare orde. De procedures rondom de kandidaatstelling zijn omschreven in de Kieswet. Reeds zittende partijen hoeven aan bepaalde voorwaarden niet te voldoen. Te denken valt aan het overleggen van ondersteuningsverklaringen. Partijen die kandidaten in alle kieskringen stellen kunnen aanspraak maken op de door de overheid ter beschikking gestelde zendtijd op radio en TV, maar die is vanzelfsprekend beperkt.

Ingevolge artikel 39g van de Mediawet wijst het Commissariaat voor de Media zendtijd voor landelijke omroep toe aan politieke partijen die bij de laatstgehouden verkiezing van de Tweede of Eerste Kamer een of meer zetels hebben verworven. Het Commissariaat voor de Media wijst voorts zendtijd voor landelijke omroep toe aan politieke partijen die in alle kieskringen aan de verkiezing van de leden van de

---

<sup>92</sup> Casus tijdens gemeenteraadsverkiezingen 2006 in Landerd (stemmachine in zorgcentrum Compostella in Zeeland (gemeente Landerd). Casus van de vier vrijwillige brandweermannen in Vroomshoop (gemeenteraadsverkiezingen Vriezenveen 2006), Gemeenteraad- en stadsdeelverkiezingen in Amsterdam/Bos en Lommer.

<sup>93</sup> Rapport van 4 september 2006, nr. RA0612492.

Tweede Kamer deelnemen, alsmede aan politieke partijen die in Nederland aan de verkiezing van leden van het Europees Parlement deelnemen.

De media beslissen verder zelf hoeveel aandacht ze aan oude en nieuwe partijen en kandidaten schenken. Het belang van de media in de meningsvorming van kiezers blijkt uit het onderzoek van Prof. dr. Jan Kleinnijenhuis cs. (VU Amsterdam) naar de rol van de media bij de Tweede Kamerverkiezingen van mei 2002<sup>94</sup> Er is volgens dat onderzoek geen sprake geweest van partijdigheid en manipulatie. Wel wijzen de onderzoekers op het gegeven dat niemand zich verantwoordelijk voelt voor de consequenties van het nieuws. Journalisten willen eventueel wel verantwoording afleggen over de vorm van hun nieuws, maar voelen zich niet verantwoordelijk voor de eindregie. In de ogen van de onderzoekers mag van de media een bijdrage worden verwacht "om het publiek te immuniseren tegen *hype's*," waarbij hoofdredacties een rol zouden moeten spelen.

Voor het optreden van de politiek is de rol van media in deze tijd van groot belang. Hun optreden wordt door de vele media en de aanwezigheid van camera's uitvergroot. Daarbij is er ook een wederzijdse afhankelijkheid van beroepspolitici en beroepsjournalisten. De verstrengeling van politici en media wordt in de literatuur aangeduid als 'medialogica' of 'mediacratie'.<sup>95</sup>

#### **5.4 In welke mate biedt het systeem van verkiezingen en van politieke partijen de kiezer een vrije keus? In welke mate telt elke stem even zwaar? In welke mate wordt de samenstelling van de wetgevende en de uitvoerende macht bepaald op basis van de keuze van de kiezers?**

In Nederland vinden vrije verkiezingen plaats waarbij in de procedures rondom de stemming verschillende waarborgen zijn ingebouwd om te zorgen dat de kiezer in staat wordt gesteld zijn stem met behoud van stemgeheim uit te brengen.

Het Nederlandse kiesstelsel kent het systeem van evenredige vertegenwoordiging. De verdeling van de zetels van een vertegenwoordigend lichaam is afgestemd op het aantal stemmen dat in het gehele land (verkiezingen van Tweede Kamer en Europees Parlement), de gehele provincie (provinciale-statenverkiezingen) of de gehele gemeente (gemeenteraadsverkiezingen) op een partij is uitgebracht. Dit betekent dat een partij die 10% van de stemmen behaalt ook 10% van het aantal zetels krijgt.

De kiezer moet een keuze maken uit de lijsten die hem worden aangeboden. Vergeleken met andere landen heeft de Nederlandse kiezer daarbij een ruime keus. Nederland kent bovendien een zuivere vorm van evenredige vertegenwoordiging, zodat de samenstelling van de wetgevende macht (nationaal, provinciaal en lokaal) vrij nauwkeurig de keuze van de kiezers weerspiegelt: elke stem even zwaar. Keerzijde daarvan is dat de samenstelling van de uitvoerende macht niet zozeer door de kiezer als wel

---

<sup>94</sup> Kleinnijenhuis, J., Oegema, D., Ridder, J.A. de, Hoof, A.M.J. van, & Vliegthart, R. (2003). *De puinhopen in het nieuws: de rol van de media bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2002* (Communicatiedossiers, 22). Deventer: Kluwer.

<sup>95</sup> in gelijknamige adviezen van door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling resp. de Raad voor het Openbaar Bestuur.

door de elites van de partijen in onderhandelingen bepaald wordt. Wel is de gewoonte dat de grootste partij bij die onderhandelingen het voortouw mag nemen en dat winnaars van de verkiezingen het eerst in aanmerking komen voor kabinetsvorming. Van deze gewoonte kan echter ook worden afgeweken, zoals bij de kabinetsformatie van 2003 en bij collegevorming in sommige steden.

Met betrekking tot het Kiesrecht wordt eind 2006 door het daartoe ingestelde Burgerforum Kiesstelsel een rapport uitgebracht waarin gemotiveerd wordt beschreven welk kiesstelsel naar het oordeel van het Burgerforum het meest geschikt is voor het kiezen van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

### **5.5 In hoeverre reflecteert de wetgevende macht de sociale samenstelling van het electoraat?**

In het verleden is hier wel onderzoek naar verricht<sup>96</sup>, maar dit is de afgelopen jaren geen onderwerp van onderzoek meer geweest. Een volledige afspiegeling van de bevolking in de Tweede Kamer lijkt ook politiek noch bestuurlijk een issue te zijn.

Volgend uit de Grondwet vertegenwoordigen de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk (artikel 50). Er zijn geen indicaties dat de sociale achtergrond van de kamerleden problematisch. Wel is het duidelijk dat mannen, hoger opgeleiden en burgers met een achtergrond in de publieke sector (nog steeds) oververtegenwoordigd zijn in de Staten-Generaal.

### **5.6 Wat is de opkomst bij verkiezingen? In hoeverre is de verkiezingsuitslag geaccepteerd door alle politieke machthebbers in binnen- en buitenland?**

#### *5.6.1. Wetgeving*

Nederland kende van 1917 tot 1970 een opkomstplicht. Sinds de afschaffing van de opkomstplicht is de opkomst gedaald. Met name bij de verkiezingen voor de provinciale staten en het Europees Parlement zijn opkomstpercentages van lager dan 30% gehaald, terwijl de opkomst bij de Tweede Kamer- en gemeenteraadsverkiezingen vergeleken met andere landen hoog ligt (60 tot 80%).

#### *5.6.2 Implementatie*

Voorafgaand aan verkiezingen is er een opkomstbevorderende campagne. In de regel wordt een informatie circulaire aan alle gemeenten gezonden. De circulaire bestaat uit een algemeen gedeelte en een gedeelte over stemmen in een willekeurig stemlokaal, dat ook digitaal raadpleegbaar is op internet. Tevens wordt er voorlichtingsmateriaal gemaakt en verspreid, zoals een boekje met “antwoorden op de meest gestelde vragen.” Daarnaast zijn in het verleden (massamediale) campagnes gevoerd zoals “u komt toch ook?” (t/m 2005) en de campagne: “U heeft het voor het zeggen” (2006). Het materiaal voor de

---

<sup>96</sup> Zie bijvoorbeeld J.Th.J. van den Berg: *De toegang tot het Binnenhof: de maatschappelijke herkomst van de Tweede-Kamerleden tussen 1849 en 1970*

opkomstbevorderende campagne bestaat uit folders, posters, (tv) commercials, een CD en de website. Op de algemene website, de jongerensite en in de Kiezen-op-afstand-folder wordt uitleg gegeven over de stempas en de verschillen met de oproepingskaart. Verder wordt aandacht besteed aan de regels die gelden voor het geven van een volmacht, het aanvragen van een nieuwe stempas en het feit dat kiesgerechtigden op de dag van stemming geen vervangende stempas kunnen aanvragen.

### 5.6.3. Indicatoren

Uit gegevens van het CBS blijkt dat het percentage van de bevolking (ouder dan 15 jaar) dat zegt zeer of tamelijk geïnteresseerd te zijn in politieke onderwerpen sinds 1997 gestegen is van 50% tot bijna 60% in 2003. In deze context is de opkomst bij Tweede Kamer verkiezingen relatief hoog te noemen (stabiel tegen de 80%). De opkomst bij het nationaal referendum over de een nieuw Europees Verdrag op 1 juni 2005 lag op 63%.

Tot 1970 bestond opkomstplicht voor verkiezingen en schommelde het opkomstpercentage rond de 94 procent. Sindsdien is het opkomstpercentage bij de Tweede-Kamerverkiezingen enigszins gedaald en schommelt het rond de 80 procent, met een historisch dieptepunt van 73,3 procent in 1998.

**Tabel 5.2 Opkomstcijfers bij Tweede-Kamerverkiezingen (% van stemgerechtigden)**

| Jaar              | 1971 | 1972 | 1977 | 1981 | 1982 | 1986 | 1989 | 1994 | 1998 | 2002 | 2003 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Opkomstpercentage | 79,1 | 83,5 | 88,0 | 87,0 | 81,0 | 85,8 | 80,3 | 78,7 | 73,3 | 78,9 | 79,9 |

Bron: CBS (Historie Tweede-Kamerverkiezingen)

De verkiezingsuitslagen worden door alle politieke machthebbers in binnen- en buitenland geaccepteerd.

In 2002 is onderzoek gedaan naar niet-stemmers in het licht van zorgen over de dalende opkomst bij verkiezingen. Algemene conclusies konden op basis van het onderzoek moeilijk worden getrokken, maar de interviews in het kader van het onderzoek boden wel “een mooi inzicht in de leefwereld en politieke onvrede van een aantal niet-stemmers en laten iets zien over de voedingsbodem van onvrede voor de electorale turbulentie van het voorjaar van 2002.”<sup>97</sup>

De opkomst bij de Gemeenteraadsverkiezingen ligt structureel lager dan bij de Tweede-Kamerverkiezingen en vertoont een licht dalende tendens, van 67 procent in 1970 tot 58 procent in 2006. De opkomstcijfers bij de verkiezingen voor Provinciale Staten en het Europese Parlement vertonen een nog geprononceerdere daling van respectievelijk 22 en 19 procentpunt. Wel dient opgemerkt te worden dat bij de meest recente verkiezingen voor elk van deze organen een hoger opkomstpercentage is gehaald dan bij de voorafgaande editie. Er kan dus sprake zijn van een kleine herleving in de interesse voor de verkiezingen in het algemeen.

**Tabel 5.3 Opkomstcijfers bij Raadsverkiezingen (% van stemgerechtigden)**

| Jaar              | 1970 | 1974 | 1978 | 1982 | 1986 | 1990 | 1994 | 1998 | 2002 | 2006 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Opkomstpercentage | 67,2 | 69,1 | 73,7 | 68,3 | 73,2 | 62,3 | 65,3 | 59,5 | 57,7 | 58,2 |

Bron: CBS (Historie Gemeenteraadsverkiezingen)

**Tabel 5.4 Opkomstcijfers bij Provinciale Statenverkiezingen (% van stemgerechtigden)**

| Jaar              | 1970 | 1974 | 1978 | 1982 | 1987 | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Opkomstpercentage | 68,9 | 75,1 | 79,6 | 68,4 | 66,3 | 52,3 | 50,2 | 45,5 | 47,6 |

Bron: CBS (Historie Provinciale Statenverkiezingen)

**Tabel 5.5 Opkomstcijfers bij Europese Parlementsverkiezingen (% van stemgerechtigden)**

| Jaar              | 1979 | 1984 | 1989 | 1994 | 1999 | 2004 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|
| Opkomstpercentage | 58,1 | 50,9 | 47,5 | 35,7 | 30,0 | 39,3 |

Bron: CBS (Historie Verkiezingen Europees Parlement)

### 5.7 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven?

#### *Een ander kiesstelsel?*

In het Nederlandse politieke bestel worden kandidaten voor de Tweede Kamerverkiezingen geselecteerd door politieke partijen (zie hiervoor hoofdstuk 6). Als antwoord op onder andere een gepercipieerde kloof tussen burgers en de politiek, is door het kabinet Balkenende II het Burgerforum ingesteld. Het Burgerforum bestaat uit een groep van 140 burgers die zich, onder leiding van deskundigen, buigen over vragen omtrent vernieuwing van het kiesstelsel. Al enige tijd is er sprake van discussie over de eventuele invoering van een (gedeeld) districtenstelsel, teneinde de binding tussen burgers en volksvertegenwoordigers directer te maken. Hiervan is tot nu toe afgezien; het Burgerforum zal zich buigen over dit soort plannen voor vernieuwing en na een proces van discussie en consultatie in den lande een advies uitbrengen aan het kabinet.

Het Burgerforum-initiatief is op zichzelf een vernieuwend project, want een dergelijk interactief proces van beleidsvorming op deze schaal komt zelden voor. Een belangrijk doel van het Burgerforum is dan ook het dichterbij brengen van de politiek bij de burger en het aanzwengelen van een discussie over de democratische waarden van het politieke stelsel.

#### *Kiezen op afstand*

Sinds 2000 wordt stapsgewijs het stemproces in Nederland vergemakkelijkt door met inzet van informatie- en communicatietechnologie het stemmen minder plaatsafhankelijk te maken. Meer efficiëntie en de politiek dichterbij de burger brengen zijn daarvan het einddoel. Bij de verkiezingen van de leden van het

<sup>97</sup> Niet-stemmers. Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen. Paul Dekker (redactie) Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, april 2002, p. 143.

Europees Parlement in juni 2004 zijn de eerste experimenten gehouden. Bij de verkiezingen in 2006 wordt er geëxperimenteerd met stemmen in een willekeurig stemlokaal en stemmen via internet. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 22 november 2006 zal ook een experiment met internetstemmen worden gehouden. Dit is voorbehouden aan kiezers die in het buitenland verblijven, omdat ze daar wonen of omdat ze daar voor hun beroep tijdelijk verblijven.

#### *Opkomstbevordering*

Onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt bij elke landelijke gehouden verkiezing voor (de Nederlandse leden van) het Europees Parlement, de leden van de Tweede Kamer, de leden van provinciale staten en de leden van de gemeenteraden, een opkomstbevorderende campagne gevoerd, waarin kiezers worden opgeroepen om te gaan stemmen. Ook is in 2005 een dergelijke campagne gehouden voor een nationaal referendum over de Europese Grondwet. Opkomstbevordering geniet (politieke) prioriteit en nut en noodzaak op zich staan niet ter discussie.

### **5.8 Samenvatting**

Procedures voor vrije, eerlijke verkiezingen en gelijke toegang tot zowel actief als passief kiesrecht voor (zich in Nederland bevindende) Nederlandse staatsburgers, zijn gewaarborgd in de Grondwet en uitgewerkt in de Kieswet. Dit geldt voor zowel de verkiezingen op het niveau van de centrale overheid als op de verkiezingen op provinciaal en gemeentelijke niveau. Ook de onafhankelijkheid van toezichthoudende organen (Kiesraad) op landelijke en Europese verkiezingen is wettelijk vastgelegd. Zeer incidenteel zijn er onregelmatigheden geconstateerd bij gemeentelijke verkiezingen, waarnaar onderzoek is ingesteld.

Het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging – het aantal toebedeelde zetels is gelijk aan het totaal aantal stemmen gedeeld door het totaal aantal beschikbare zetels - leidt tot een veelvoud aan partijen die deelnemen aan de verkiezingen. De afspiegeling van de sociale samenstelling van het electoraat in de gekozen organen is geen issue.

De opkomst bij verkiezingen fluctueert sterk sinds de afschaffing van de opkomstplicht in 1970. Met uitzondering van de landelijke verkiezingen is de opkomst met minimaal 10 procentpunt gedaald in de laatste 30 jaar. De meest recente verkiezingen (sinds 2003) laten echter een licht herstel van de opkomst zien.

## 6. De democratische rol van politieke partijen

*Ondersteunt het partijstelsel het functioneren van de democratie?*

Politieke partijen vormen een wezenlijk onderdeel van onze democratie. Ze hebben de functie om kandidaten voor vertegenwoordigende lichamen te rekruteren en te selecteren, om de belangen van burgers te behartigen in het formuleren van beleid en programma's en om keuzes aan het electoraat te verschaffen.<sup>98</sup> Partijloze democratische systemen zijn vrij zeldzaam.

### 6.1 Hoe vrij zijn partijen om zich te formeren, om leden te werven, om zich in het publieke debat te mengen en om campagne te voeren?

Via partijen kunnen burgers hun stem laten horen en gestalte geven aan de democratische rechtsstaat. Het is daarom van belang te onderzoeken hoe vrij burgers zijn in de vorming van politieke partijen en het organiseren van politieke activiteiten.

#### 6.1.1 Wetgeving

Nederland kent geen wettelijke regeling van de organisatie van politieke partijen. De achterliggende gedachte is dat de overheid zich niet dient te bemoeien met de structuur van de verbanden die geacht worden haar te controleren. Verenigingsvrijheid, de vrijheid van meningsuiting en het recht tot vergadering en betoging zijn vastgelegd in de Grondwet (art. 6-9 Grondwet). Desalniettemin is vanaf begin jaren '70 de bemoeienis van de wetgever met de politieke partijen toegenomen, in eerste instantie door regulering van toegekende overheidssubsidies. Bij de wijziging van de Kieswet (1989) werd de bepaling opgenomen dat het verzoek tot registratie van een partijnaam slechts kan geschieden door 'een politieke groepering die een vereniging is met volledige rechtsbevoegdheid'. Door deze eis werd de partijorganisatie onderworpen aan bepalingen van het, in het Burgerlijk Wetboek vastgelegde verenigingsrecht, die een minimum aan interne democratie binnen verenigingen beogen. Vanwege deze indirecte, geleidelijke bemoeienis spreekt de politicoloog Koole van de 'sluipende codificatie' van politieke partijen.<sup>99</sup>

In de Wet Subsidiëring politieke partijen (1999) wordt voor het eerst het begrip politieke partij omschreven als 'een vereniging waarvan de aanduiding op grond van artikel G 1 van de Kieswet is geregistreerd bij de Kiesraad'. Deze wet is echter bepaald niet te beschouwen als equivalent van het veel uitvoerigere Duitse *Parteiengesetz*.

Eenzijds probeert de overheid vorming van politieke partijen te faciliteren en deelname aan verkiezingen te bevorderen. Anderzijds beoogt de overheid de deelname te reguleren om ervoor te zorgen dat alleen serieuze partijen aan de verkiezingen deelnemen.

---

<sup>98</sup> Andeweg, R. B., Irwin, G. A. *Governance and Politics of the Netherlands* 2<sup>nd</sup> edition 2005 Palgrave Macmillan New York pp.62

<sup>99</sup> zie G.Voerman, *Frictie in de fractie; een onderzoek naar de spanning tussen fractiediscipline en kiezersmandaat in Nederland, België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk*



#### *Registratie van de aanduiding van een politieke partij*

Er is een aantal eisen waaraan een partij volgens de Kieswet moet voldoen om registratie voor verkiezingen te verwerven. Een afschrift van de notariële akte waarin de statuten van de vereniging zijn opgenomen dient te worden overlegd, evenals een bewijs van inschrijving in het Handelsregister en een bewijs van betaling van de waarborgsom (€ 450). Daarnaast worden er voorwaarden gesteld aan de aanduiding van de partij. Deze mag bijvoorbeeld niet in strijd zijn met de openbare orde, langer zijn dan 35 tekens of overeenkomen met een door de rechter verboden rechtspersoon.<sup>100</sup>

#### *Drempels voor deelname aan verkiezingen*

Voor deelname aan de Tweede Kamerverkiezingen zijn er voor nieuwe politieke partijen drempels ingesteld. Er moet voor de kandidaatstelling een waarborgsom worden betaald van 11.250 euro, die terugbetaald wordt als de betrokken partij meer stemmen dan 75% van de kiesdeler haalt. Ook zijn ondersteuningsverklaringen benodigd, dat wil zeggen schriftelijke verklaringen waarin kiezers een lijst ondersteunen (minimaal 570 voor de Tweede Kamer).<sup>101</sup> In de praktijk blijken politieke partijen deze vereisten niet als onoverkoombaar te beschouwen. Anderzijds zijn er in 2006 juist vragen gestelde of het niet wenselijk is te overwegen om de vereisten aan te scherpen naar aanleiding van de oprichting van een politieke partij voor pedofielen.<sup>102</sup>

#### *Subsidies aan politieke partijen*

Wanneer een partij deel heeft genomen aan de verkiezingen voor de Staten-Generaal en aan die partij een of meer zetels zijn toegekend, wordt door de Rijksoverheid subsidie verstrekt. De subsidie wordt slechts dan verstrekt, indien de partij minstens 1000 leden heeft die een jaarlijkse contributie van tenminste €12 betalen. De hoogte van de subsidie is afhankelijk van het aantal behaalde zetels en leden.

#### *Campagnevoering*

Voor de campagnevoering op het lokale niveau moeten politieke partijen zich onder andere houden aan de regels van de gemeente, veelal vastgelegd in een algemeen plaatselijke verordening.<sup>103</sup> Het Commissariaat voor de Media wijst zendtijd voor de landelijke omroep toe aan partijen die bij de laatstgehouden verkiezing van de Tweede of Eerste Kamer der Staten-Generaal een of meer zetels hebben verworven of die in het hele land deelnemen aan deze verkiezingen (Artikel 39 G Mediawet 1987). De vrijheid om campagne te voeren is in beginsel groot, maar wordt *de facto* beperkt door beschikbaarheid van financiële middelen en toegang tot de media. Vanaf de jaren negentig worden er door de partijen professionals aangetrokken om de campagne te leiden. Hierdoor is het budget voor de campagne aanzienlijk verhoogd. De geplande campagne uitgaven zijn in 2002 met zo'n 38% toegenomen

---

<sup>100</sup> zie Artikel G 1 van de Kieswet.

<sup>101</sup> Artikel H 4 en 12 Kieswet 1989

<sup>102</sup> Aanhangsel Handelingen II 2005/2006, 2050616800 van de leden Arib en Dubbelboer (beiden PvdA), 1860 van het lid Van der Staaij (SGP) en 1771 van het lid Wilders (Groep Wilders) aan de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de oprichting van een politieke partij voor pedofielen.

<sup>103</sup> Kiesraad, BZK en VNG 2006 *Verkiezingen 2006-2007 Antwoorden op de meest gestelde vragen* Den Haag VNG Uitgeverij b.v. pp. 33,34

ten opzichte van 1998. In vergelijking met andere landen is deze ontwikkeling echter voorzichtig te noemen.<sup>104</sup>

### 6.1.2 Indicatoren

Fusies en transformatieprocessen buiten beschouwing gelaten, zijn tussen 1946 en 2002 slechts 15 van de 125 nieuwe partijen daadwerkelijk in de Tweede Kamer gekomen.<sup>105</sup>

Het ledental van politieke partijen is in z'n totaliteit gedaald, van zo'n 630 duizend in 1950 tot 295 duizend in 2000. Tegelijkertijd is het aantal kiesgerechtigden toegenomen van 5,5 miljoen in 1952 tot 12 miljoen in 2000. Ongeveer 15 % procent van de leden is actief binnen de partij.<sup>106</sup> Opmerkelijk is dat de gevestigde partijen, zoals het CDA, de VVD en de PvdA, kampen met een vermindering van het aantal leden, tot wel 50% in de afgelopen 30 jaar, terwijl oppositionele partijen, zoals de SGP, GroenLinks en de SP, in ledental toenemen.

**Tabel 6.1 Ledentallen van in de (huidige) Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen**

|               | 1978           | 1982           | 1986           | 1990           | 1994           | 1998           | 2002           | 2004           | 2005           | 2006           |
|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>CDA</b>    | 164.500        | 153.490        | 127.849        | 125.033        | 107.00         | 89.000         | 78.000         | 77.000         | 73.000         | 69.000         |
| <b>CU</b>     | 17.143         | 22.847         | 21.004         | 21.345         | 24.118         | 26.498         | 27.250         | 25.074         | 24.235         | 24.156         |
| <b>D66</b>    | 12.000         | 15.000         | 8.000          |                | 14.500         | 13.747         | 12.188         | 13.507         | 11.744         | 11.065         |
| <b>CPN</b>    | 7.500          |                | 8.500          | 5.700          |                |                |                |                |                |                |
| <b>GL</b>     | 28.500         |                | 21.200         | 15.462         | 12.500         | 11.873         | 15.037         | 20.503         | 20.709         | 21.383         |
| <b>LPF</b>    |                |                |                |                |                |                |                | 4.000          | 2.111          | 1.274          |
| <b>PvdA</b>   | 121.000        | 105.306        | 100.979        | 96.600         | 70.000         | 61.720         | 57.374         | 61.935         | 61.111         | 61.913         |
| <b>SGP</b>    | 18.000         | 20.760         | 21.500         | 23.000         | 23.700         | 23.800         | 25.907         | 25.700         | 25.900         | 26.400         |
| <b>SP</b>     |                |                |                |                | 15.892         | 21.975         | 27.291         | 43.389         | 44.299         | 44.853         |
| <b>VVD</b>    | 101.000        | 101.309        | 86.821         | 64.554         | 54.000         | 52.197         | 47.441         | 44.196         | 41.861         | 40.157         |
| <b>Totaal</b> | <b>457.143</b> | <b>438.509</b> | <b>387.353</b> | <b>345.991</b> | <b>321.710</b> | <b>300.810</b> | <b>290.488</b> | <b>311.304</b> | <b>304.970</b> | <b>300.201</b> |

Bron: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke partijen (diverse Jaarboeken)

## 6.2 Hoe effectief is het partijenstelsel in de vorming en instandhouding van het kabinet?

Sinds de invoering van het algemeen kiesrecht heeft geen enkele partij een meerderheid in de Tweede Kamer weten te behalen. Het kabinet is afhankelijk van politieke partijen zowel bij de vorming als de instandhouding van de regering, maar de mate van deze afhankelijkheid kan variëren. Met betrekking tot de rol van partijen in het in stand houden van het kabinet is geen wetgeving voorhanden.

<sup>104</sup> Brandts, K., Praag, van P. *Politiek en media in verwarring. De verkiezingscampagnes in het lange jaar 2002*. 2005 Het Spinhuis Amsterdam pp.23-24, 34-35

<sup>105</sup> A.P.M. Lucardie, Van profeten en zweepen, regeringspartners en volkstrubunen. Een beschouwing over de opkomst en rol van nieuwe partijen in het Nederlands politiek bestel. In: C.C. van Baalen e.a. (red.), *Jaarboek parlementaire geschiedenis 2002*. Den Haag, 2002 pp. 10-19

### 6.2.1 Implementatie

In het Nederlandse politieke systeem bepalen de burgers als kiezers de parlementaire krachtsverhoudingen, maar niet de samenstelling van het kabinet. Kritiek op dit systeem geldt vooral de legitimiteit van de regering. Het voorstel coalitiegesprekken voor de verkiezingen plaats te laten vinden leidt echter tot meer strategisch stemgedrag.<sup>107</sup> Van alle landen in West- Europa heeft Nederland de langste formatieperiodes. Als argument hiervoor wordt gesteld dat een gedegen regeerakkoord latere conflicten binnen het kabinet kan voorkomen.

Partijen vervullen ook een centrale rol bij de instandhouding van een kabinet. Het kabinet legt verantwoording af aan de Tweede Kamer op basis van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ministers en staatssecretarissen dienen het vertrouwen te genieten van een meerderheid van de Tweede Kamer. Dit wordt de vertrouwensregel genoemd, waarbij geldt dat er vertrouwen bestaat tot het wordt opgezegd. De fractieleiding van de partij neemt het besluit dit vertrouwen al dan niet op te zeggen.

### 6.2.2 Indicatoren

Sinds 1981 hebben slechts 4 partijen deelgenomen aan het kabinet: CDA, D66, PvdA en VVD. In 2002 maakte, bij wijze van uitzondering, de LPF gedurende enkele maanden deel uit van het kabinet. Demissionaire kabinetten buiten beschouwing gelaten is de gemiddelde duur van een kabinet bijna 3 jaar. Het percentage van kabinetszittingen ten opzichte van de maximale tijd dat kabinetten hadden kunnen regeren, ligt bij Nederland hoog in vergelijking van andere West Europese landen, zo'n 82%. Aangezien het hier veelal gaat om breed gedragen coalities, blijven partijen centraal staan bij de instandhouding van kabinetten.<sup>108</sup>

## 6.3 Hoe vrij zijn oppositie en niet regerende partijen om zich binnen de wetgevende macht te organiseren? Hoe effectief is hun bijdrage tot de verantwoordelijkheid van het kabinet?

### 6.3.1 Wetgeving

Oppositiepartijen hebben dezelfde rechten als partijen die deel uitmaken van het kabinet. Om een kabinet te kunnen controleren heeft de Tweede Kamer verschillende grondwettelijke rechten en instrumenten. In de Grondwet is de ministeriële verantwoordelijkheid en het inlichtingenrecht vastgelegd (art.42, 70 Grondwet). Deze rechten, die zijn uitgewerkt in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, zijn: het recht van amendement, de mogelijkheid om moties in te dienen, het recht van interpellatie, het vragenrecht, het recht van initiatief, het budgetrecht en het enquêterecht.

---

<sup>106</sup> Koole, R.A., J.J.M. van Holsteijn & J. A. Elkind. *Rekrutering en representatie in een representatief bestel. Bevindingen van een empirisch onderzoek onder leden en kiezers van het CDA, D66, PvdA en VVD*. Leiden: Leiden University Den Haag 2000

<sup>107</sup> *Andeweg, op.cit.* pp.115-118

Met deze instrumenten kunnen zowel partijen die deel uitmaken van het kabinet, als partijen uit de oppositie het kabinet ter verantwoording roepen. Dit wordt tot uiting gebracht door medewetgeving en controle. Deelname aan het kabinet verschaft wel een belangrijke mate van invloed. Dit is afhankelijk van het aantal partijen in het kabinet, de betreffende ministers en staatssecretarissen met hun portefeuilles per partij en het aantal behaalde zetels.

Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer bepaalt in beperkte mate de rechten en plichten van fracties. De fracties in de kamer zijn echter de structurerende factor in het parlement. Zij bepalen bijvoorbeeld de samenstelling van de kamercommissies en op basis van hun grootte wordt de spreektijd in de Tweede Kamer verdeeld. En bij stemmingen worden doorgaans alleen de fracties geteld.

### 6.3.2 Implementatie en indicatoren

Het gebruik van vrijwel alle parlementaire rechten door kamerleden is de afgelopen jaren sterk toegenomen, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

**Tabel 6.2 Gebruik van parlementaire rechten (gemiddelden per jaar, periodes van vier jaar)**

|         | Plenair | Commissie | Totale<br>aantal<br>wetten | Initiatief<br>wetten | Amende-<br>menten | Schriftelijke<br>vragen | Interpellatie | Moties |
|---------|---------|-----------|----------------------------|----------------------|-------------------|-------------------------|---------------|--------|
| 1956-60 | 74      | 273       | 258                        | 0                    | 101               | 228                     | 6             | 0      |
| 1960-64 | 79      | 354       | 252                        | 1                    | 187               | 268                     | 5             | 20     |
| 1964-68 | 58      | 368       | 282                        | 1                    | 130               | 621                     | 3             | 63     |
| 1968-72 | 87      | 639       | 276                        | 7                    | 262               | 1.389                   | 15            | 171    |
| 1972-76 | 100     | 597       | 274                        | 3                    | 493               | 1.498                   | 12            | 249    |
| 1976-80 | 94      | 736       | 303                        | 5                    | 728               | 1.532                   | 15            | 639    |
| 1980-84 | 96      | 1.124     | 322                        | 4                    | 1.483             | 1.305                   | 15            | 831    |
| 1984-88 | 102     | 1.286     | 266                        | 7                    | 1.460             | 1.011                   | 15            | 597    |
| 1988-92 | 99      | 1.078     | 264                        | 3                    | 1.085             | 736                     | 12            | 872    |
| 1992-96 | 100     | 1.051     | 276                        | 6                    | 1.030             | 990                     | 9             | 535    |
| 1996-00 | 103     | 1.429     | 254                        | 6                    | 1.188             | 1.57                    | 8             | 898    |
| 2000-02 | 98      | 1.304     | 266                        | 11                   |                   | 1.494                   | 12            | 1078   |

Bron: CBS en Rijksbegroting 2004

In 2004 is gebleken dat de meeste Kamervragen door de oppositiepartijen gesteld worden, hoewel ze parlementair een minderheid vormen. Uit onderzoek van alle initiatiefwetsvoorstellen vanaf 1945 blijkt dat bijna zestig procent van alle voorstellen is ingediend door leden van de oppositiepartijen tegen bijna een kwart door leden van de - nagenoeg voortdurend in de meerderheid zijnde - regeringspartijen. Een zesde deel van alle voorstellen is ingediend door leden van oppositie- en regeringspartijen gezamenlijk. Volgens G. Visscher maken de cijfers duidelijk dat de kans op resultaat erg sterk samenhangt met de positie van de indieners. "Terwijl leden van de oppositie nog niet met een kwart van hun voorstellen het Staatsblad

<sup>108</sup> *idem*, pp.116,117

bereikten, lukte dit bij de voorstellen van de regeringspartijen met bijna vier op de negen voorstellen. Van de voorstellen gedaan in samenwerking tussen oppositie en coalitie wist ruim de helft de eindstreep te halen. Bij de toename van het aantal initiatiefvoorstellen in de meest recente jaren lijkt samenwerking van leden van regering- en oppositiepartijen minder aan de orde dan in voorgaande jaren.”<sup>109</sup>

## **6.4 Hoe eerlijk en effectief zijn de regels die de partijdiscipline in de wetgevende macht bepalen?**

### *6.4.1 Wetgeving*

In de Kieswet wordt gesproken van ‘politieke groeperingen’ die kandidaten kunnen stellen voor vertegenwoordigende lichamen; de term ‘politieke partij’ komt er niet in voor. Op deze wijze laat de wet ruimte voor de mogelijkheid dat ook individuele burgers die zich niet hebben verenigd in een partij, kandidaten stellen.

In de twintigste eeuw zijn de fracties het parlementaire proces gaan domineren. In de (grond)wet worden ze niet vermeld, mede om hen in het parlement ‘een zo groot mogelijke autonomie te geven’.<sup>110</sup> Wel erkent het ‘Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal’ formeel sinds 1966 het bestaan van fracties. De Kamerleden die op dezelfde lijst zijn verkozen, worden als één fractie beschouwd.

Niet alleen de Grondwet, maar ook het Reglement van Orde is terughoudend in de regeling van de fracties. Het bepaalt slechts in beperkte mate haar rechten en plichten. Desalniettemin zijn de fracties in het parlement toonaangevend. Zij bepalen de samenstelling van de kamercommissies en op basis van hun grootte wordt de spreektijd in de Tweede Kamer verdeeld. In de regel wordt bij stemmingen slechts vermeld welke fracties voor of tegen stemden.<sup>111</sup> De staatsrechtgeleerde Elzinga juicht het geringe staatsrechtelijke profiel van de fracties toe, want dit houdt zijns inziens ‘een ongebreidelde ontwikkeling van de fractiocratie tegen. Een parlementariër kan nog steeds ten langen leste een beroep doen op het grondwettelijk verbod van last dat stemdwang uitsluit’.<sup>112</sup>

### *6.4.2 Implementatie*

Partijen dan wel fracties hebben de vrijheid de verhouding tussen het fractielid enerzijds en de fractie als geheel anderzijds te regelen in een fractiereglement. Van de twaalf fracties die de Tweede Kamer in 2005 telde, hebben er vier de beschikking over zo’n reglement: het CDA, de PvdA, de LPF en de ChristenUnie.

---

<sup>109</sup> Kamerleden in vak K Tijdschrift Regelmaat (2004), G. Visscher

<sup>110</sup> D.J. Elzinga, ‘Parlementaire fracties: organen in en niet van het parlement’, in: E.C.M. Jurgens en J.A. van Schagen, red., *Tweede Kamer op orde. Beschouwingen over het herziene Reglement van orde*, Den Haag, 1993, 19-25; 20.

<sup>111</sup> Alleen bij hoofdelijke stemmingen wordt vermeld hoe individuele Kamerleden stemden. Zie: Reglement van Orde Tweede Kamer, artikel 69 en 70; en J.A. van Schagen, *De Tweede Kamer der Staten Generaal. Een staatsrechtelijke studie over haar organisatie en werkwijze*, Zwolle, 1994, 101.

<sup>112</sup> Elzinga, ‘Parlementaire fracties’, 20, 24.

De meeste andere fracties kennen wel informele regels, door de VVD 'werkafspraken' genoemd en door GroenLinks 'praktijken'. De SP en de SGP hebben gemeld geen fractiereglement te hebben.

Volgens de reglementen van de fracties van deze partijen zijn de fractieleden gebonden aan de besluiten van de fractievergadering. De fractievoorzitters oefenen een bepaalde mate van controle uit over de Kamerleden. De leden behoren in te dienen moties, amendementen, Kamervragen en dergelijke eerst ter beoordeling aan de fractievoorzitter voor te leggen. Niet altijd is toestemming vereist, soms is consultatie voldoende. De reglementen van de fracties van het CDA, de LPF en de ChristenUnie reguleren tot op zekere hoogte ook de contacten van de leden met de media. In alle vier de fracties bestaat de mogelijkheid dat de leden in uitzonderingsgevallen afwijken van het fractiestandpunt,

Fractiebinding en -discipline vloeien mede voort uit de wil van de fractie om efficiënt te kunnen handelen. Parlementariërs beschouwen hun activiteiten vaak als een strijd, die vraagt om een gesloten front tegenover de tegenstander. Om slagvaardig in het parlement te kunnen opereren, dient er in belangrijke mate politieke overeenstemming te bestaan, alsmede bereidheid de collectief vastgestelde politieke lijn te aanvaarden.

De norm van het verbod van last, die in zijn grondwettelijke formulering geen nuanceringen kent, wordt voor een belangrijk deel door fractierecht en de fractiepraktijk 'overruled.' Een aantal bepalingen hierin staan op gespannen voet met het grondwettelijke vrije mandaat van de Kamerleden. Het gaat hier onder meer om de benodigde toestemming voor het stellen van mondelinge of schriftelijke vragen, voor het aanvragen van een interpellatie en voor de mede-ondertekening van moties en amendementen; om de verplichte aanwezigheid in de Kamer bij stemmingen; en om de gebondenheid aan de besluiten van de fractievergadering. Zolang deze regelingen gebaseerd zijn op vrijwillige afspraken en verplichtingen waaraan Kamerleden zich wensen te houden, dienen deze bindingspraktijken niet per se te worden afgewezen.<sup>113</sup>

#### 6.4.3 *Indicatoren*

De neiging van Kamerleden om zich te conformeren aan het fractiestandpunt terwijl zij er zelf een andere opvatting op na houden, lijkt in de afgelopen decennia behoorlijk te zijn toegenomen. In een enquête onder Tweede-Kamerleden in 1972 verklaarde bijna de helft (48%) de eigen mening te laten prevaleren, in 1990 was nog maar 11% van de ondervraagde Kamerleden deze opvatting toegedaan. Met name bij een 'gewetenskwestie' was een *Alleingang* wel geaccepteerd.<sup>114</sup> Uit het onderzoek bleek verder dat de meeste Kamerleden een eensgezind optreden waardeerden, omdat de fractie dan wel de partij op die manier duidelijk en herkenbaar was voor de kiezer. Ook meende men dat eendracht macht maakt.

Of het nu uit loyaliteit of door de dreiging van (politieke) sancties is, fractieleden zijn behoorlijk volgzaam. Uit onderzoek van Vischer naar afwijkend stemgedrag van parlementariërs blijkt dat de eenheid, ook bij

---

<sup>113</sup> Elzinga en Wisse, *op. cit.*, 178.

<sup>114</sup> M.P.C.M. van Schendelen, 'Fracties en kamercommissies', in: J.J.A. Thomassen, M.P.C.M. van Schendelen en M.I. Zielonka-Groei, red., *De geachte afgevaardigde...Hoe kamerleden denken over het Nederlandse parlement*, Muidenberg, 1992, 75-97; 82.

de grote fracties, slechts zelden wordt verbroken. Ook het aantal afsplitsingen is betrekkelijk laag. Hij meent dan ook dat de fracties als de voornaamste politieke actoren gezien moeten worden en niet de individuele kamerleden.<sup>115</sup>

Wanneer men afziet van dissidenten die na hun vertrek (vrijwel) meteen uit de Tweede Kamer zijn verdwenen, kwamen fractieafplitsingen in de periode 1946-2005 36 keer voor, met name bij nieuwe partijen en partijen zonder sterke ideologische binding (belangenpartijen). Geen enkele partij, hoe oud of stevig ideologisch gefundeerd ook, is echter geheel immuun op dit gebied.

De kansen van de dissidenten op herverkiezing bij de eerstvolgende Kamerverkiezingen zijn in het verleden altijd bijzonder gering geweest. Na de Tweede Wereldoorlog lukte dit slechts drie dissidente parlementariërs (dertien procent van hen die het probeerden). Als electorale strategie loont afsplitsen niet echt. Anders dan in België komen 'wisselaars' van de ene fractie naar de andere in de Tweede Kamer vrijwel nooit voor.

## **6.5 In hoeverre zijn partijen effectieve ledenorganisaties? In hoeverre zijn leden in staat het beleid van de partij en kandidaatselectie te beïnvloeden?**

### *6.5.1 Wetgeving*

Elke partij bepaalt zelf hoe de partijorganisatie is ingericht en functioneert. Er bestaan tussen de partijen verschillen op bijvoorbeeld het gebied kandidaatselectie of de vorming van beleidsprogramma's. De rechten en plichten van leden zijn opgenomen in de statuten van de partij. Deze statuten zijn door de leden zelf goedgekeurd en kunnen ook door de leden worden gewijzigd.

### *6.5.2 Implementatie*

De hoogste macht binnen de partijorganisaties is in de regel het partijcongres of de algemene ledenvergadering - dit geldt in feite voor alle partijen die momenteel zitting hebben in de Staten Generaal. Het partijcongres/ALV wordt ofwel gevormd door afgevaardigden van de regioafdelingen van de partij (PvdA, SP, CU, SGP) of door alle partijleden (CDA, VVD, LPF, GL en D66). Op het partijcongres worden beslissingen genomen met betrekking tot kandidaatsstellingen en de koers van de partij. Deze beslissingen worden echter voorbereid door andere organen in de partij, zoals het partijbestuur of partijcommissies.

Teruglopende ledentallen en afnemend vertrouwen in politieke partijen kunnen de legitimatie van de rol van partijen ondergraven. Door intern democratischer te functioneren en meer gericht te zijn op beleidsvorming, kunnen politieke partijen hun constructieve bijdrage aan de democratie versterken.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> G. Visscher, *Parlementaire invloed op wetgeving. Inventarisatie en analyse van de invloed van de beide Kamers der Staten-Generaal op de wetgevende activiteiten van de kabinetten-Marijnen tot en met - Lubbers I*, Den Haag, 1994, p.783.

<sup>116</sup> International Institute for Multiparty Democracy, *Support for Political Parties and the Party System\_ The IMD approach*, pp.4, 8

De afgelopen jaren is er bijvoorbeeld een roep waargenomen om een directere betrokkenheid van de partijleden bij de selectie van kandidaten voor verkiezingen. Een geconstateerde kloof tussen burger en politiek, afnemende sociale basis en/of electorale mislukking lagen hieraan ten grondslag. Bij vrijwel alle partijen is de selectieprocedure van de lijsttrekker danwel van de overige parlements kandidaten recentelijk (sinds 2002) veranderd. De meeste partijen opteren ervoor de lijsttrekker via een ledenraadpleging aan te stellen, hetzij per referendum, hetzij tijdens het ledencongres. De SP, CU en SGP houden vast aan een verkiezing door partij-afgevaardigden. De selectieprocedures voor de overige kandidaten lopen verder uiteen en de stem van de partijleden is hierin beduidend kleiner. In de meeste gevallen wordt een kandidatenlijst opgesteld door een commissie van kaderleden.

De hervormingen zouden veranderingen kunnen teweegbrengen tegengesteld aan het doel, namelijk juist meer invloed van de partijtop. Het zou makkelijker kunnen zijn voor de partijtop om besluiten te legitimeren via verkiezingen dan door raadpleging van het middenkader. Kader en actieve leden kennen de partij immers beter dan relatief inactieve leden. De partijleiding wordt ook intensiever gecontroleerd en beïnvloed door het middenkader dan door individuele inactieve leden.<sup>117</sup>

Bij de vorming van het partijmanifest speelt de parlementaire partijorganisatie formeel gezien geen rol. Er wordt in de regel door het partijbestuur een commissie aangesteld om programma te vormen, dat in verschillende delen van de partijorganisatie besproken wordt. Uiteindelijk wordt erover bij de nationale partijconferentie of partijraad besloten.<sup>118</sup>

## **6.6 In hoeverre voorkomt het systeem van partijfinanciering dat partijen onderworpen zijn aan specifieke belangen?**

### *6.6.1 Wetgeving*

#### *Subsidie*

Op grond van de Wet Subsidiëring politieke partijen (WSPP, 1999) hebben landelijke partijen aanspraak op subsidie. Doel van de subsidie is een bijdrage te leveren aan de instandhouding en versterking van de intermediaire positie van landelijke politieke partijen in het democratische staatsbestel. Er is een subsidiebudget beschikbaar van ongeveer 15 miljoen euro. Mede door dalende ledentallen zijn de contributie-inkomsten onvoldoende om de vele taken en activiteiten van de partij te bekostigen. Dankzij overheidssubsidie zien partijen zich niet genoodzaakt om inkomsten bij het bedrijfsleven te werven.

De WSPP behelst onder meer voorwaarden voor de aanspraak op subsidie, de hoogte van de aanspraak en de activiteiten waaraan de subsidie kan worden besteed. De voorwaarde voor aanspraak op subsidie betreffen een geregistreerde aanduiding, minimaal een zetel in de Staten-Generaal, een minimum aantal

---

<sup>117</sup> G. Voerman, *Plebiscitaire partijen? Over de vernieuwing van de Nederlandse partijorganisaties*. Zie ook <http://dnpp.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/jb-dnpp/jb04/voerman.pdf>



van 1000 betalende leden en het ontbreken van veroordeling of onvoorwaardelijke geldboete wegens discriminatie.

Iedere partij kan naar eigen inzicht bepalen hoe het subsidiebedrag voor activiteiten wordt aangewend, mits deze deel uitmaken van de limitatieve opsomming van subsidiabele activiteiten zoals vermeld in de wet. Politieke vormings- en scholingsactiviteiten, het werven van leden, activiteiten in het kader van de verkiezingscampagne en het onderhouden van contacten met zusterpartijen buiten Nederland zijn enkele van de vastgelegde subsidiabele activiteiten.<sup>119</sup> De beleidsvrijheid is echter begrensd waar het subsidie voor het politiek wetenschappelijke instituut en de politieke jongerenorganisatie betreft. Dit deel van de subsidie wordt als geoordekt bedrag door de partij aan het politiek wetenschappelijke instituut en de politieke jongerenorganisatie doorbetaald.

#### *Giften*

Alternatieve financieringsbronnen, bijvoorbeeld in de vorm van giften en sponsoring, zijn onder voorwaarden aanvaardbaar. Aan deze financieringsbronnen kunnen bezwaren kleven indien ze gepaard gaan met ongewenste of onzichtbare beïnvloeding. Het is daarom gewenst dat ten aanzien van dergelijke inkomsten zoveel mogelijk openheid wordt betracht.

In artikel 18 WSPP wordt gesteld dat giften van € 4.538 of meer openbaar moeten worden gemaakt. De bepaling is gericht op giften afkomstig van het bedrijfsleven of van maatschappelijke instellingen en organisaties. De wettelijke openbaarheidsverplichting heeft geen betrekking op giften van natuurlijke personen. De openbaarmaking van de bedoelde giften gebeurt door vermelding in het financiële verslag van de politieke partij en vermeldt hoogte en herkomst van het bedrag. De wettelijke normen zijn niet voorzien van sancties ingeval van niet-naleving.

#### *6.6.2 Implementatie*

De uitvoering van het huidige subsidiestelsel geschiedt door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Op de naleving van de regels over giften bestaat nu geen toezicht.

De financiering van politieke partijen maakt duidelijk dat het inkomen van partijen uit verschillende bestanddelen bestaat.

**Tabel 6.3** *Inkomen van politieke partijen in 2000*

|   | <b>Bedrag</b> | <b>Percentage</b> |
|---|---------------|-------------------|
| <b>Contributies</b>                       | 13.300.893    | 46,4              |
| <b>Subsidie</b>                           | 7.459.076     | 26,0              |
| <b>Afdracht politieke functionarissen</b> | 3.589.424     | 12,5              |
| <b>Giften</b>                             | 1.369.422     | 4,8               |

<sup>118</sup> Andeweg, R. B., *Fractiocracy? Limits to the ascendancy of the parliamentary party group in Dutch politics* in Heidar, Knut and Koole, Ruud (2000) *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political parties behind closed doors*. New York and London: Routledge.pp.89-95

<sup>119</sup> Zie [http://www.minbzk.nl/grondwet\\_en/subsidiering](http://www.minbzk.nl/grondwet_en/subsidiering)

|                 |            |       |
|-----------------|------------|-------|
| <b>Kapitaal</b> | 953.327    | 3,3   |
| <b>Overig</b>   | 1.995.214  | 7,0   |
| <b>Totaal</b>   | 28.667.356 | 100,0 |

*Bron: Nota Herijking Wet Subsidiering Politiek Partijen 2002*

Het inkomen onder overige betreft diverse inkomstenbronnen zoals partijactiviteiten, onroerend goed en doorbelaste kosten aan derden. Hoewel subsidie niet de belangrijkste inkomensbron van politieke partijen vormt, neemt de afhankelijkheid van subsidie toe, omdat de ledentallen van de meeste partijen teruglopen. De overheidsfinanciering is de laatste jaren gegroeid, waardoor partijen de teruglopende inkomsten van leden kunnen compenseren.

#### *Herziening wetgeving*

Het huidige stelsel van regelgeving wordt als ontoereikend beschouwd. De voornaamste bezwaren zijn, dat de huidige regeling zich uitsluitend richt op de politieke partijen zelf en niet op gelieerde instellingen, het transparantievereiste niet geldt voor bijdragen van natuurlijke personen of bijdragen in natura en dat toezicht op naleving van de voorschriften ontbreekt. Een nieuw wetsvoorstel waarin deze punten zullen worden opgenomen, alsmede een maximumbedrag van (€ 25.000) per gift per jaar, zal naar verwachting eind 2006 worden ingediend. Naar plan wordt de Kiesraad belast met uitvoering van en toezicht op de naleving van de Wet Financiering politieke partijen.

#### *6.6.3 Indicatoren*

Er is geen aantoonbaar bewijs van specifieke persoonlijke voorkeur in beleid, van wetgeving of privileges voor financiers.

### **6.7 In welke mate overbruggen politieke partijen de etnische, religieuze of taalkundige scheidslijnen in de samenleving?**

#### *6.7.1 Indicatoren*

Het politieke spectrum is in Nederland niet sterk georganiseerd langs etnische, religieuze of taalkundige scheidslijnen. Er zijn een aantal politieke partijen opererend vanuit een religieus perspectief of gedachtegoed. Het deel van het electoraat dat zij aan zich weten te binden is relatief klein. Een groot deel van de allochtone kiezer (ongeveer 80%) stemde bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 op de PvdA. Dit is gedeeltelijk gerelateerd aan het aantal kandidaten van gelijke afkomst op de verkiezingslijst van de PvdA, maar ook aan sociale positie en ideologische achtergrond.

Zoals blijkt uit onderstaande tabel zijn over het gehele politieke spectrum raadsleden te vinden met een andere etnische achtergrond dan de Nederlandse. Alleen bij de Christelijke partijen treft men geen vertegenwoordigers aan van het allochtone deel van de bevolking. Wel is duidelijk dat de partijen ter linker

zijde van het spectrum (progressieve partijen) meer vertegenwoordiging uit etnische minderheden in de gelederen hebben dan conservatieve partijen (7,5% tegen 1,3%).<sup>120</sup>

**Tabel 6.5 Percentage allochtone raadsleden per partij (2006)**

|                      | PvdA | CDA  | VVD  | GL  | SP  | Lokaal/<br>leefbaar | D66 | CU  | Islam<br>Democraten |
|----------------------|------|------|------|-----|-----|---------------------|-----|-----|---------------------|
| <b>Totaal zetels</b> | 2150 | 1950 | 1352 | 544 | 342 | +/- 2400            | 177 | 640 | 1                   |
| <b>Allochtonen</b>   | 183  | 28   | 14   | 34  | 13  | 26                  | 1   | 0   | 1                   |
| <b>% allochtonen</b> | 8,5  | 1,4  | 1,0  | 6,3 | 3,8 | 1,1                 | 0,6 | 0   | 100                 |

Bron: IPP: Diversiteit Gemeenteraden 2006<sup>121</sup>

**Tabel 6.6 Gemeenteraadsleden naar afkomst en politieke partij (2006)**

|                          | PvdA            | CDA            | VVD           | GL             | SP            | Lokaal         | D66          | Islam<br>Democraten | Totaal           |
|--------------------------|-----------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|--------------|---------------------|------------------|
| <b>Turkije</b>           | 86              | 24             | 5             | 19             | 8             | 12             | 1            | 1                   | 157              |
| <b>Marokko</b>           | 48              | 1              | 0             | 8              | 2             | 7              | 0            | 0                   | 66               |
| <b>Suriname</b>          | 23              | 3              | 6             | 3              | 0             | 2              | 0            | 0                   | 38               |
| <b>Antillen</b>          | 4               | 0              | 1             | 0              | 0             | 1              | 0            | 0                   | 6                |
| <b>Overig</b>            | 22              | 0              | 2             | 4              | 3             | 4              | 0            | 0                   | 35               |
| <b>Totaal<br/>(2002)</b> | <b>183 (84)</b> | <b>28 (41)</b> | <b>14 (9)</b> | <b>34 (33)</b> | <b>13 (5)</b> | <b>26 (31)</b> | <b>1 (1)</b> | <b>1 (-)</b>        | <b>302 (204)</b> |

Bron: IPP: Diversiteit Gemeenteraden 2006

### 6.8 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven?

In het rapport "politieke partijen zijn onmisbaar, maar moeten wel veranderen" staan de uitkomsten van een onderzoek dat het ministerie van BZK heeft laten uitvoeren onder burgers. De belangrijkste strategische conclusie van dit onderzoek is dat men van mening is dat politieke partijen nu, maar ook in de toekomst, onmisbaar zijn. Men ziet geen wezenlijke alternatieven. Single-issue organisaties en vormen van directe democratie kunnen niet in de plaats treden van politieke partijen; zij kunnen er hooguit een nuttige aanvulling op vormen. Daar is echter de kous niet mee af. Dit onderzoek maakt tevens duidelijk dat burgers eisen dat politieke partijen veranderen: het zullen partijen moeten zijn die mondige burgers de ruimte bieden om mee te doen aan de besluit-vorming. Politieke partijen zullen opener moeten worden,

<sup>120</sup> Zie: [http://www.publiek-politiek.nl/bestanden/diversiteit\\_gemeenteraden\\_2006](http://www.publiek-politiek.nl/bestanden/diversiteit_gemeenteraden_2006)

<sup>121</sup> Het IPP-onderzoek richt zich op allochtonen uit die etnische groepen waarop het integratiebeleid van de overheid is gericht: de klassieke migrantengroepen die vertegenwoordigd zijn in het LOM: mensen afkomstig uit Suriname, Nederlandse Antillen, Turkije, Marokko, de Zuid-Europese landen (waaronder voormalig Joegoslavië), de Molukken en China, plus de nieuwe migrantengroepen die in het LOM vertegenwoordigd zijn door de stichting Vluchtelingen-Organisaties Nederland (VON). De grootste groepen nieuwe migranten zijn afkomstig uit Afghanistan, Irak, Iran en Somalië. Op de Zuid-Europeanen na behoren alle groepen tot de niet-westerse allochtonen.

duidelijker en zullen burgers veel actiever moeten betrekken in hun unieke functie van het afwegen van uiteenlopende belangen in de samenleving.<sup>122</sup>

Het in april 2006 gehouden symposium 'De toekomst van de politieke partij'<sup>123</sup>, stelde een aantal kwesties prominent op de voorgrond. Er is veel kritiek op politieke partijen. Burgers zijn minder geneigd zich bij een politieke partij aan te sluiten. Ze worden steeds mondiger en hebben vele mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Hoe moeten partijen zich ontwikkelen om ook in de 21e eeuw hun verantwoordelijkheid te kunnen dragen? Hebben politieke partijen daarmee eigenlijk nog wel bestaansrecht? Een aantal prominente sprekers benadrukten dat de belangstelling in politiek niet terugloopt, maar dat democratie leeft als nooit tevoren binnen de samenleving. 'Kennelijk maakt de minister van BZK zich zorgen om de toekomst van politieke partijen', concludeerde dagvoorzitter Frank de Grave. 'Op ditzelfde moment houdt Verdonk een presentatie over haar campagne. Politiek staat in ieder geval midden in de samenleving. Politieke partijen zijn een belangrijk fenomeen in een levende democratie maar het idee bestaat dat politieke partijen een probleem hebben.' Politicoloog Hans Anker stelde echter wel dat politieke partijen moeten veranderen. 'Associaties die mensen bij politieke partijen hebben zijn: grote afstand, veel praten, weinig voor elkaar krijgen, onbetrouwbaar, onhelder, 'dat schuift elkaar baantjes toe'. Maar als je zegt dat de tijd van politieke partijen voorbij is, dan blijkt men ze onmisbaar te vinden.' Tijdens het symposium bleken de aanwezigen urgentie toe te kennen aan regels over partijfinanciering (zie verder: hoofdstuk 10 van dit rapport).

Wat betrokkenheid van jongeren bij de politiek betreft, wordt door sommigen geïnvesteerd in popularisering van politiek. Te denken valt aan politieke raps en initiatieven als Coolpolitics. Uit recent onderzoek blijkt echter dat dit geen grote rol kan spelen bij het betrekken van jongeren bij politiek. "Zowel voor- als tegenstanders van popularisering slaan de plank mis: popularisering is veelal irrelevant voor jongeren en speelt niet in positieve, noch in negatieve zin een belangrijke rol in hun leven. Het vormt wel een voortdurende bron van discussie omdat velen denken dat popularisering de kloof tussen de politiek en de burger zal verkleinen. Jongeren denken dat anderen politiek hierdoor interessanter zullen vinden. Deze verwachting leidt ertoe dat er telkens nieuwe initiatieven op dit vlak worden ontplooid, maar deze verwachting kon in dit onderzoek niet worden onderbouwd."<sup>124</sup>

## 6.9 Samenvatting

In Nederland bestaat een grote vrijheid voor politieke partijvorming. Voor deelname aan de verkiezingen gelden relatief voorts relatief weinig belemmeringen. Partijen hebben in beginsel recht op subsidie en zendtijd voor de landelijke publieke omroep, zodra zij een of meer zetels in het parlement hebben.

---

<sup>122</sup> Zie rapport: Politieke partijen zijn onmisbaar, maar moeten wel veranderen. Eindrapport focusgroepen. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (januari 2006).

<sup>123</sup> Gehouden op 5 april 2006 in het Museum voor Communicatie, Zeestraat 82, Den Haag. Het symposium werd georganiseerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie voor een kort verslag:

[http://www.minbzk.nl/pechtold\\_live/algemene\\_onderdelen/overige\\_onderwerpen/subsidiering/nieuwsberichten/is\\_er\\_nog\\_een](http://www.minbzk.nl/pechtold_live/algemene_onderdelen/overige_onderwerpen/subsidiering/nieuwsberichten/is_er_nog_een)

<sup>124</sup> C. Aalberts *Aantrekkelijke politiek? Een onderzoek naar jongeren en popularisering van politiek*, Amsterdam: het Spinhuis (2006).. Citaat ontleend aan: <http://www.chrisaalberts.nl/> (geraadpleegd op 28 juli 2006).

Eenzijds probeert de overheid vorming van politieke partijen te faciliteren en deelname aan verkiezingen te bevorderen, onder meer via subsidiëring en mediatoegang. Anderzijds beoogt de overheid deze deelname via de Kieswet en de Wet subsidiëring politieke partijen te reguleren, om ervoor te zorgen dat alleen serieuze partijen aan de verkiezingen deelnemen. Deze regulering zorgt voor een laagdrempelige toegang tot het politieke toneel voor nieuwe partijen.

Van alle landen in West- Europa heeft Nederland heeft de langste formatieperiodes. Een gedegen regeerakkoord wordt nodig geacht om latere conflicten binnen het kabinet te voorkomen. Hoewel er bij landelijke verkiezingen een veelheid aan partijen meedoen, hebben sinds 1981 slechts vier partijen zitting genomen in het kabinet (uitgezonderd de korte een deelname van de LPF in 2002). De gemiddelde zittingsduur van een kabinet is 3 jaar. In vergelijking met andere Europese landen kan aldus gesteld worden, dat Nederland stabiele regeringscoalities kent.

Voor (leden van) oppositiepartijen gelden formeel dezelfde parlementaire rechten als voor regeringspartijen. Hoewel er meer aandacht is voor dualisme in de kamer, blijkt uit cijfers dat veruit de meeste kamervragen en initiatiefwetsvoorstellen nog door oppositieleden (een parlementaire minderheid) worden ingediend. Tegelijkertijd wordt nog geen kwart van de voorstellen van de oppositie aangenomen, terwijl dit voor de regeringspartijen 45% is. Van de voorstellen gedaan in samenwerking tussen oppositie en coalitie haalt ruim de helft de eindstreep.

Met betrekking tot partijdiscipline zijn geen regels gesteld. Kamerleden stemmen formeel zonder last of ruggespraak, maar de neiging zich te conformeren aan het fractiestandpunt lijkt – volgens onderzoek - in de afgelopen decennia te zijn toegenomen. Recentelijk is echter ook het aantal dissidenten of parlementariërs dat een *alleingang* gemaakt heeft gestegen.

Teruglopende ledentallen van – met name – de drie grootste partijen (PvdA, CDA en VVD) lijken de maatschappelijke inbedding van de rol van die partijen te ondergraven.

De interne procedures voor kandidaatstelling voor gekozen organen en/of bepaling van inhoudelijke partijstandpunten zijn bij de meeste politieke partijen de laatste jaren democratischer geworden.

Onderzoek wijst uit dat single-issue partijen en vormen van directe democratie eerder als een aanvulling op bestaande politieke partijen dan een substitutie kunnen worden gezien.

Initiatieven om jongeren meer te betrekken via popularisering van de politiek blijken weinig tot geen (duurzaam) resultaat op te leveren.

Financiële afhankelijkheid of beïnvloeding van politieke partijen door particulieren wordt mede door wetgeving beperkt. Het merendeel van de financiële middelen is van de contributie van partijleden afkomstig.

## 7. Effectiviteit en publieke verantwoording door de uitvoerende macht

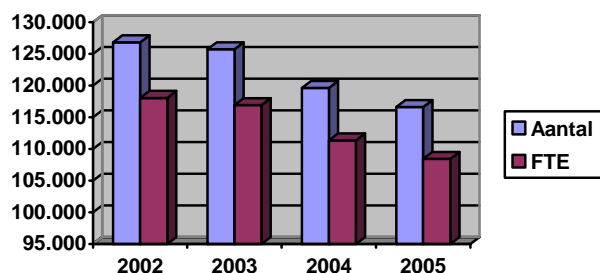
*Zijn burgers en volksvertegenwoordigers in staat de uitvoerende macht ter verantwoording te roepen?*

Het Nederlandse bestel rust op het beginsel 'geen macht zonder controle'. Over alle (uitvoerende) overheidsmacht dient in principe verantwoording af te worden gelegd aan een democratisch gekozen vertegenwoordiging. De mate waarin de volksvertegenwoordiging gebruik kan maken van haar recht op controle maakt meer duidelijk over het functioneren van de democratie. Tegelijkertijd is het van belang dat de regering daadwerkelijk haar macht kan uitoefenen. Zij heeft deze macht immers legitiem verkregen en moet daarom in staat worden gesteld haar beleid voor een bepaalde periode ten uitvoer te brengen. Hiervoor zullen middelen als wetgeving, belastingpolitiek en uitvoerende instanties ter beschikking moeten staan.

### 7.1 In welke mate is de gekozen regering in staat zaken die voor haar burgers van belang zijn te beïnvloeden of te beheersen? Hoe goed is zij hiervoor geïnformeerd, georganiseerd en uitgerust?

Alvorens de effectiviteit van het beleid van de regering te bespreken, wordt kort iets gezegd over de middelen waarover deze regering kan beschikken bij het uitvoeren van het beleid. Hierbij valt onmiddellijk op dat de omvang van de rijksoverheid (figuur 7.1) de laatste jaren is afgenomen. Een van de redenen hiervoor is de verzelfstandiging van verschillende overheidstaken. In hoeverre dit ten koste gaat van de effectiviteit van de uitvoering en de controle hierop komt in het vervolg van dit hoofdstuk aan de orde. Voor de informatievoorziening is de regering voornamelijk afhankelijk van het ambtelijk apparaat en de media (hoofdstuk 10). De rijksoverheid beschikt over relatief hoog opgeleide werknemers.<sup>125</sup> De verhouding met het ambtelijk apparaat wordt besproken in paragraaf 7.3.

**Figuur 7.1 Ontwikkeling omvang personeelsbestand rijksoverheid 2002-2005**



Bron: MinBZK sociaal jaarverslag 2005<sup>126</sup>

<sup>125</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/65B5C8C0-B439-4AA6-80D7-7D2FDB40FE23/0/200601x13pub.pdf>

<sup>126</sup> [http://www.minbzk.nl/overheidspersoneel/de\\_overheid\\_als/persberichten/omvang\\_rijksoverheid](http://www.minbzk.nl/overheidspersoneel/de_overheid_als/persberichten/omvang_rijksoverheid)

### *Effectiviteit*

In hoeverre de regering in staat is de zaken die voor haar burgers van belang zijn te beïnvloeden of te beheersen is moeilijk te constateren. Zelfs als wij buiten beschouwing laten welke zaken wel en welke niet van belang zijn voor burgers, kunnen we slechts trachten om aan de hand van een aantal indicatoren een beeld van de effectiviteit van de regering te schetsen. Een eerste indicator is de mate waarin het kabinet er de laatste jaren in is geslaagd de afspraken uit het regeerakkoord te implementeren. Interessant hierbij is eveneens de verhouding van het regeerakkoord tot de aanvankelijke verkiezingsprogramma's. Worden de beloften ook daadwerkelijk nagekomen en treden partijen dus ook tussen de verkiezingen door op als vertegenwoordigers van hun achterban? Een andere indicator is de (recentelijk bekritiseerde sterke) mate waarin bestuur en politiek met elkaar vervlochten zijn.

De hoofdlijnen van het kabinetsbeleid Balkenende II bestaan uit meer eigen verantwoordelijkheid van de burger, meer saamhorigheid en hervorming van de in de bureaucratie vastgelopen verzorgingsstaat. Volgens het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) heeft op sociaal-economisch terrein een groot aantal maatregelen inmiddels haar beslag gekregen, terwijl ook de hervorming van de verzorgingsstaat – onder meer door de invoering van het nieuwe zorgstelsel - een eind op weg lijkt. Tegelijkertijd lijkt de bestuurlijke vernieuwingsagenda echter weinig progressie te boeken. De invloed die het kabinet met alle nieuwe maatregelen uitoefent op de leefsituatie van de burgers kon het SCP in 2005 nog niet inschatten.<sup>127</sup>

De Raad voor Openbaar Bestuur (Rob) waarschuwt voor een samensmelting tussen politiek en bestuur. Dit komt tot uitdrukking in de binding van regeringsfracties aan uitgebreide regeerakkoorden, parlementaire kritiek op bewindslieden die smooit in spijtbetuigingen (de 'sorry-democratie') en in de frequente contacten tussen bewindslieden en geestverwante fracties (al of niet in het torentje van de minister president). Vanuit de eigen verantwoordelijkheid voor het beleid zou ook het kabinet kunnen bijdragen aan de eigen herkenbaarheid en aanspreekbaarheid, onder meer door systematische informatieverschaffing over het gevoerde beleid en beleidsafwegingen. Verder moet getracht worden zoveel mogelijk de monistische verhoudingen met de coalitiefracties te vermijden en minder rigide en minder uitvoerige regeerakkoorden op te stellen. Ook is het volgens het Rob wenselijk groepen burgers of hun organisaties expliciet te betrekken bij de beleidsvoorbereiding en meer ruimte te geven aan het politiek debat in de volksvertegenwoordiging, zodat bij de burgers niet de indruk wordt gewekt dat alles van tevoren is bedisseld en er geen verschil bestaat tussen uitvoerende en controlerende macht.<sup>128</sup>

Het sturingsprobleem is een dominant thema in de (bestuurskundige) literatuur. Het gaat dan om het verschijnsel dat beleid wordt overschat, bij voorkeur omgezet in regels van algemene strekking, die in de praktijk steeds stuk lopen op de weerbarstige en gedifferentieerde werkelijkheid. Er is volgens de literatuur vaak onvoldoende oog voor de uitvoeringsproblemen die zich in de praktijk manifesteren. Voorbeelden uit het verleden laten dat volgens een recente publicatie van Grin, Hajer en Versteeg ook duidelijk zien.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Sociaal Cultureel Planbureau, *Sociale Staat van Nederland 2005* (Den Haag, september 2005) 35-37

<sup>128</sup> Raad voor Openbaar Bestuur, *'De Staat van de Democratie'*, 37-40

<sup>129</sup> Meervoudige democratie; ervaringen met vernieuwend bestuur. Maarten Hajer, John Grin en Wytske Versteeg (red.) (2006), Aksant, Amsterdam,

De primaire reactie van de politiek op de gesignaleerde tekortkomingen in de uitvoering is volgens een bepaalde visie dan opnieuw formuleren van meer en meer gedetailleerd beleid. Dit leidt tot de zogeheten de 'paradox van beleidsaccumulatie'.<sup>130</sup> In een recente interdepartementale verkenning<sup>131</sup> naar de mechanismen van regeldruk worden vijf hoofdthema's beschreven die zouden moeten worden aangepakt om hieraan tegemoet te komen:

- de maatschappelijke vraag naar controle en risicomijding
- bureaucrativering en verkokering
- de roep om regels en vooral de gelijkheid in regels;
- behoefte aan consensus en aan draagvlak voor beleid
- omgang met incidenten en snel wisselende aandacht voor misstanden in de media
- internationalisering, de druk van Europese richtlijnen.

## **7.2 Hoe groot is het publieke vertrouwen in de effectiviteit van de uitvoerende macht en van politiek leiderschap?**

Het publieke vertrouwen in de effectiviteit van de uitvoerende macht kan iets zeggen over het vermogen om de zaken die voor de burgers van belang zijn te beheersen en te beïnvloeden. In juli 2005 werd een dieptepunt bereikt, toen nog maar 15 procent van de bevolking vertrouwen had in het kabinet Balkenende II. Dit percentage is een jaar later weliswaar aangetrokken tot 26, maar in vergelijking met het laatste kabinet Kok (40 procent) was het nog steeds relatief laag. De recente val van het kabinet Balkenende II heeft wederom geleid tot een lichte stijging. Het 'rompkabinet van CDA en VVD geniet een vertrouwen van 30 procent onder de kiezers.<sup>132</sup> Wanneer we dit percentage vergelijken met het vertrouwen in andere instituties (tabel 7.2) valt wederom de lage score van de Nederlandse regering in de laatste twee jaar op.

**Tabel 7.2 Vertrouwen in publieke en politieke instituties, bevolking van 15 jaar en ouder (in procenten)**

| <i>Eerder wel dan<br/>geen vertrouwen<br/>in *</i> | <i>Najaar<br/>1997</i> | <i>Voorjaar<br/>2001</i> | <i>Najaar<br/>2001</i> | <i>Voorjaar<br/>2002</i> | <i>Voorjaar<br/>2003</i> | <i>Najaar<br/>2003</i> | <i>Voorjaar<br/>2004</i> | <i>Najaar<br/>2004</i> |
|--|------------------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|------------------------|
| <b>Tweede Kamer</b>                                | 66                     | 65                       | 71                     | 61                       | 53                       | 43                     | 45                       | 50                     |
| <b>Nederlandse regering</b>                        | 68                     | 64                       | 73                     | 64                       | 45                       | 38                     | 40                       | 38                     |
| <b>Politieke partijen</b>                          | 41                     | 34                       | 36                     | 37                       | 34                       | 28                     | 28                       | 35                     |
| <b>Justitie / rechtssysteem</b>                    | 55                     | 63                       | 64                     | 57                       | 63                       | 51                     | 51                       | 58                     |
| <b>Politie</b>                                     | 71                     | 71                       | 69                     | 61                       | 70                       | 60                     | 59                       | 65                     |

<sup>130</sup> Deze ontwikkeling wordt door Roel In 't Veld (1995) De wet op de beleidsaccumulatie genoemd (slecht beleid leidt tot nieuw beleid om het beter te maken, ook succesvol beleid leidt tot extra beleid om het nog beter te maken, zodat er nooit minder beleid komt). Zie ook WRR-rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening' (2004), par. 8.2.1.

<sup>131</sup> *In regels gevangen? Een verkenning van mogelijke oorzaken van regeldruk.* essay van een interdepartementale werkgroep (2006), ministerie van Justitie, Den Haag.

<sup>132</sup> RTL Nieuws / TNS NIPO (1 juni 2006 & 3 juli 2006)



|                               |    |    |    |    |    |    |    |    |
|-------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|
| <b>Leger</b>                  | 54 | 60 | 70 | 58 | 63 | 55 | 55 | 67 |
| <b>Europese Unie</b>          | 38 | 47 | 66 | 51 | 49 | 40 | 40 | 50 |
| <b>Gemiddeld vertrouwen *</b> | 60 | 58 | 61 | 57 | 56 | 50 | 50 | 56 |

\* Gevraagd is naar vijftien instituties (naast de vermelde instituties de schrijvende pers, radio, televisie, kerk, vakbonden, grote ondernemingen, VN en liefdadigheidsinstellingen)

Bron: Eurobarometer (1997-2004) gewogen resultaten

### 7.3 Hoe effectief en open voor verantwoording zijn de sturingsmogelijkheden van gekozen politici en ministers ten opzichte van ambtenaren en uitvoerende diensten?

#### 7.3.1 Wetgeving

##### *Ambtelijk apparaat*

De politieke controle van het ambtelijke apparaat is geregeld via de ministeriële verantwoordelijkheid. Het primaat van de politiek veronderstelt dat ambtenaren loyaal en neutraal functioneren ten opzichte van hun politieke superieuren. Dit is vastgelegd in de Ambtenarenwet. Over het algemeen vinden er geen rechtstreekse contacten plaats tussen de beide kamers der Staten-Generaal en ambtenaren. De minister is in het Nederlandse staatsbestel verantwoordelijk voor het verstrekken van inlichtingen aan de Staten-Generaal en het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid. Niettemin is het aan Kamerleden verstrekken van openbare, feitelijke informatie door ambtenaren niet bezwaarlijk. Het zou in het belang van een goede en democratische bestuursvoering zelfs gewenst zijn dat Kamerleden toegang hebben tot de door hen gewenste openbare, feitelijke informatie. Het initiatief voor dit contact met Kamerleden dient echter – behoudens aanwijzing van de minister – niet bij de ambtenaren te liggen. Naast de Ambtenarenwet heeft het kabinet-Kok in 1998 een extra richtlijn vastgesteld die de contacten tussen ambtenaren, journalisten en politici regelt. Hieronder worden de belangrijkste aanwijzingen uit deze zogenoemde 'Oekaze Kok' opgesomd:

- \* Op alle verzoeken vanwege een van beide kamers der Staten-Generaal om schriftelijke of mondelinge contacten met ambtenaren, beslist de minister onder wie zij ressorteren van geval tot geval. De minister kan het gevraagde contact met ambtenaren weigeren.
- \* Contacten tussen de Staten-Generaal en ambtenaren in persoon verlopen zoveel mogelijk in aanwezigheid van de minister.
- \* De ambtenaren beperken zich in alle gevallen tijdens het contact met de Staten-Generaal tot het verstrekken van de gevraagde inlichtingen van feitelijke aard.
- \* Op een verzoek van een kamerlid om schriftelijke of mondelinge contacten met een ambtenaar wordt slechts ingegaan, indien het verzoek het verstrekken van openbare informatie betreft. [...] Ambtenaren zelf nemen slechts op aanwijzing van de betrokken minister contact op met een kamerlid.<sup>133</sup>

ZBO's

<sup>133</sup> [http://www.integriteitoverheid.nl/contents/library/27/aanwijzingen\\_externen\\_contacten\\_rijksambtenaren\\_stcrt\\_1998\\_nr\\_104.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/contents/library/27/aanwijzingen_externen_contacten_rijksambtenaren_stcrt_1998_nr_104.pdf)

Naast de klassieke territoriale decentralisatie, waardoor andere bestuurslagen zoals regio's en lokale besturen aan positie winnen, is er ook functionele decentralisatie, waardoor verzelfstandigde instellingen, agentschappen en Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's), meer middelen en bevoegdheden krijgen. Met de opkomst van het *New Public Management* in de jaren '80 is de beweging naar meer verzelfstandiging ingezet, vanuit de veronderstelling dat meer autonomie voor uitvoeringsorganisaties zal leiden tot een efficiëntere en effectievere werking van de betrokken organisaties en een betere dienstverlening. De budgetten van de meeste ZBO's maken slechts gedeeltelijk onderdeel uit van de Rijksbegroting. Dit komt omdat een ZBO, als extern verzelfstandigd bestuursorgaan, geen onderdeel is van een ministerie. Daarentegen zijn agentschappen (baten- en lastendiensten) intern verzelfstandigde organisatieonderdelen van ministeries. Ze vallen, ondanks dat ze op afstand zijn gezet, wel volledig onder de verantwoordelijkheid van de betreffende minister. De budgetten van de agentschappen maken daarom volledig deel uit van het budget van de Rijksoverheid.

ZBO's zijn functioneel gedecentraliseerde publiekrechtelijke organisaties die een bepaalde bestuurstaak uitoefenen zonder dat er sprake is van een volledige hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister.<sup>134</sup> Een zelfstandig bestuursorgaan krijgt zijn taak bij wet of algemene maatregel van bestuur opgedragen. De verantwoordelijke minister voor het beleidsterrein van een ZBO behoudt een beperkt aantal bevoegdheden. De ministeriële verantwoordelijkheid beperkt zicht tot deze bevoegdheden. De minister is niet verantwoordelijk voor de uitvoeringsbeslissingen die het bestuursorgaan zelf neemt.<sup>135</sup>

### 7.3.2 Implementatie en Indicatoren

#### *Ambtelijk apparaat*

De fundamentele van het soepele samenspel tussen de leidende politiek en de loyale ambtenarij zijn volgens Hoogleraar Bestuurskunde Paul 't Hart aan het verdwijnen. De zwevende kiezers, de opkomst van de mediocratie en het feit dat de overheid steeds vaker als het probleem wordt gezien in plaats van de oplossing, leiden volgens 't Hart er toe dat politici steeds meer aan micromanagement gaan doen. Hierdoor verdwijnt het onderscheid tussen ambtenarij en politiek en wordt de beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid van de ambtenarij beperkt. Het toegenomen ambtelijk wantrouwen en cynisme ten opzichte van (met name) het parlement zorgt ervoor dat er meer informatie voor de politiek wordt afgeschermd.<sup>136</sup> De Oekaze Kok draagt volgens 't Hart evenmin bij aan wederzijds begrip en vertrouwen. De toegenomen complexiteit van de samenleving, bestuur en beleid maakt volgens hem en andere bestuurskundigen traditionele hiërarchische sturingsinstrumenten van politici obsoleet. Traditionele begrippen als politiek primaat en ambtelijke loyaliteit zijn niet meer van deze tijd. Het gaat om politiek-ambtelijke complementariteit.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> van den Berg, p. 344

<sup>135</sup> [http://www.minbzk.nl/openbaar\\_bestuur/organisatie/beleid](http://www.minbzk.nl/openbaar_bestuur/organisatie/beleid)

<sup>136</sup> Hart, Paul 't, tijdens lunchlezing Ambtelijk leiderschap 'Parlement is belangrijkste bondgenoot ambtenarij' (Den Haag 19-5-2005)

<sup>137</sup> Kickert, Walter J.M., *Lessen uit het verleden. Onderzoek naar veranderoperaties bij de overheid.* (Den Haag 2005) p. 33

Ab Klink, directeur van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA, constateert eveneens dat er tijdens het kabinet Balkenende I wat meer ongemak is gekomen in de relatie tussen politiek en ambtenarij. Als belangrijkste oorzaak signaleert hij de revitalisering van belangrijke politieke vraagstukken als vergrijzing en integratieproblematiek. Doordat 'onze' instituties niet zijn toegesneden op dit soort problemen, weet de ambtenarij dergelijke onderwerpen niet op een toereikende manier aan te pakken. Omdat politieke partijen hiertoe tegelijkertijd onvoldoende zijn toegerust, bevinden ambtenarij en politiek zich in een impasse.<sup>138</sup>

"Het beeld dat ambtenaren en politici van elkaar hebben, is vaak ten onrechte negatief en dat moet anders. Tot deze conclusie kwamen Jan Willem Weck, directeur-generaal voor de Algemene Bestuursdienst en ik tijdens een boeiend gesprek vorig jaar zomer. Wij zijn gaan nadenken over oplossingen voor dit probleem, want voor het functioneren van de politiek en de ministeries is dit wederzijds negatieve beeld niet goed. Hoe simpel het ook klinkt, een deel van de oplossing ligt gewoon bij betere en frequentere contacten tussen politici en ambtenaren." Aldus Frans W. Weisglas in het voorwoord bij de publicatie "*Bekend maakt bemind*" van de Algemene Bestuursdienst (Juni 2006).<sup>139</sup>

### ZBO's

In de achter ons liggende jaren is de status van een groot aantal ambtenaren veranderd in medewerker van ZBO's, met name door afslanking bij de verschillende ministeries. Veel departementale taken en de daarmee belaste departementsonderdelen zijn verzelfstandigd. Tegelijkertijd is de kritiek op het functioneren van de ZBO's en de wijze waarop de politieke controle is geregeld toegenomen.

De commissie Kohnstamm heeft in haar rapport 'Een herkenbare staat' (2004) geconcludeerd dat de verzelfstandiging van overheidstaken tot veel onduidelijkheid heeft geleid met betrekking tot bevoegdheden en verantwoordelijkheden en het instrument van politieke controle verzwakt. Ministers weten niet meer precies waar ze over gaan en voelen zich beperkt in het aansturen van ambtenaren, terwijl het parlement niet meer weet waar het de minister wel en niet op aan kan spreken. De commissie pleit dan ook voor het terugbrengen van ZBO's onder ministeriele verantwoordelijkheid.<sup>140</sup> Voorstanders van ZBO's zijn echter van mening dat de commissie voorbij gaat aan het feit dat ZBO's veel hebben bijgedragen aan de verbetering van de uitvoering. Voor herstel van het primaat van de politiek volstaat het om de verantwoording beter te regelen in plaats van de ZBO's af te schaffen.<sup>141</sup>

## **7.4 Hoe effectief en verstrekkend zijn de bevoegdheden van het parlement om wetgeving te initiëren, amenderen en te herzien?**

### 7.4.1 Wetgeving

Het Nederlandse parlement bestaat uit de Eerste en Tweede Kamer (Staten-Generaal). De rol van beiden in het wetgevingsproces wordt hieronder kort besproken. Artikel 81 van de Grondwet geeft duidelijk aan

<sup>138</sup> Klink, Ab tijdens lunchlezing Ambtelijk leiderschap 'Parlement is belangrijkste bondgenoot ambtenarij', (Den Haag 19 mei 2005)

<sup>139</sup> [http://www.algemenebestuursdienst.nl/download\\_mce.cfm?file\\_name=ABD%5Finterviewt%5Ftweedekamerlid%2Epdf&file\\_content\\_Type=application/pdf](http://www.algemenebestuursdienst.nl/download_mce.cfm?file_name=ABD%5Finterviewt%5Ftweedekamerlid%2Epdf&file_content_Type=application/pdf)

<sup>140</sup> Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*. (2003-2004) 6-7

dat de Staten-Generaal een medewetgever is. In samenwerking met de regering komen wetten tot stand. De Tweede Kamer kan hierbij over drie bevoegdheden beschikken: recht van initiatief (art.82 lid 1 Grondwet), recht van amendement en het recht om wetsvoorstellen aan te nemen of te verwerpen. (art. 87 Grondwet) Dit laatste dient te geschieden met een meerderheid van stemmen. De Eerste Kamer mist het recht van initiatief en amendement. Wel kan het een wetsvoorstel aannemen of verwerpen, ook weer met een meerderheid van stemmen.<sup>142</sup>

#### 7.4.2 *Implementatie en Indicatoren*

Voor een overzicht van het gebruik van parlementaire rechten wordt verwezen naar paragraaf 6.3.

### **7.5 Hoe effectief en verstrekkend zijn de bevoegdheden van de volksvertegenwoordiging om de uitvoerende macht te controleren en ter verantwoording te roepen?**

#### 7.5.1 *Wetgeving*

Formeel is de controlerende functie van het parlement terug te voeren op een tweetal fundamenten. De ministeriële verantwoordelijkheid (artikel 42 lid 2 Grondwet) en de vertrouwensregel. Deze laatste valt onder het constitutioneel gewoonterecht en houdt in dat een minister, staatssecretaris of het kabinet als geheel dient af te treden wanneer zij niet meer het vertrouwen van de Tweede Kamer geniet. In de praktijk betekent dit dat het kabinet en zijn leden het vertrouwen genieten totdat dit wordt opgezegd door een meerderheid van de kamer. Om het gebrek aan vertrouwen kenbaar te maken bezit de Tweede Kamer twee instrumenten: motie van wantrouwen en motie van afkeuring. Bij aanvaarding van één van deze moties dient de betrokken minister of het voltallige kabinet af te treden. De ministeriële verantwoordelijkheid houdt in dat ministers individueel verantwoording verschuldigd zijn aan de Staten-Generaal. Beide Kamers kunnen bewindslieden en eventueel kabinetten zonodig verantwoordelijk stellen voor individuele fouten en fouten van het ambtelijk apparaat. Het parlement kan bij haar controletaak tevens beschikken over de volgende bevoegdheden: recht van enquête (art. 70 Grondwet), recht op inlichtingen (art. 68 Grondwet), het begrotingsrecht (art. 105 Grondwet), het recht van amendement (art. 97 RvO II) en het recht moties in te dienen (art. 66 RvO II en art. 101 RvO I).

#### 7.5.2 *Implementatie en Indicatoren*

Een van de grootste knelpunten bij het controleren en ter verantwoording roepen van de uitvoerende macht ligt rond de ministeriële verantwoordelijkheid. Zoals reeds vermeld in paragraaf 7.3 worstelen het staatsrecht en de politieke wetenschap de laatste jaren met de toepassing van deze regel op het ambtelijk apparaat en ZBO's. Kritiek wordt daarnaast eveneens geuit op de wijze waarop de Tweede Kamer haar taken invult. Verschillende aspecten hiervan komen hierna aan de orde. Deze paragraaf sluit af met een beschouwing van de wijze waarop politieke commissies de controletaak kunnen beïnvloeden.

---

<sup>141</sup> 'ZBO's hebben hun sporen verdiend in de uitvoering', [www.andereoverheid.nl](http://www.andereoverheid.nl) (14 september 2004)

<sup>142</sup> Berg, J.Th.J. van den, et al., *Inleiding staatkunde* (Deventer 1995) 261-282

Tweede Kamer

Alvorens enkele punten van kritiek op de Tweede Kamer te bespreken, is het nuttig eerst een aantal feiten op een rijtje te zetten. Zo blijkt uit onderstaande tabellen dat de Tweede Kamer zeer regelmatig gebruik maakt van de haar ter dienst staande middelen om de regering te controleren, corrigeren en ter verantwoording te roepen.

**Tabel 7.3 Aantal moties en vragen in de Tweede Kamer (2002-2005)**<sup>143</sup>

| Type motie/vraag                  | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|
| Ingediende moties                 | 1158 | 1007 | 1309 | 1434 |
| Aangenomen moties*                | 391  | 327  | 437  | 513  |
| Verworpen moties*                 | 363  | 433  | 568  | 513  |
| Ingetrokken moties                | 38   | 61   | 55   | 85   |
| Aangehouden moties */**           | 44   | 42   | 52   | 85   |
| Gewijzigde moties                 | 45   | 56   | 66   | 109  |
| In behandeling zijnde moties */** | 266  | 52   | 60   | 8    |
| Vervallen moties ***              | 11   | 36   | 71   | 121  |
| Schriftelijke vragen              | 1563 | 1678 | 2101 | 2045 |
| Beantwoorde schriftelijke vragen* | 1551 | 1668 | 2121 | 2225 |
| Mondelinge vragen                 | 99   | 65   | 98   | 96   |
| Interpellaties                    | 13   | 5    | 5    | 5    |

\* waaronder ook in voorafgaande jaren ingediende wetsvoorstellen, moties en vragen.

\*\* vanwege een wijziging van het Reglement van Orde (artikel 69, tweede lid) komt een aangehouden motie na verloop van tijd, als geen tegenactie wordt ondernomen, automatisch te vervallen. Hierdoor wijken de cijfers voor aangehouden moties en in behandeling zijnde moties vanaf 2001 af van de cijfers in de voorgaande jaren.

\*\*\* door een wijziging in het Reglement van Orde waardoor een aangehouden motie na verloop van tijd, als geen tegenactie wordt ondernomen, automatisch komt te vervallen, is een rubriek vervallen moties (C.2.h) toegevoegd.

De Rob stelt in haar rapport 'Niet teveel gevraagd' dat tussen de vijftien en twintig procent van de kamervragen oneigenlijk is: zij behoren niet tot de *span of control* van bewindslieden en gaan vaak over incidenten. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat Kamerleden willen scoren door met een kamervraag de media te halen. Sommige Kamerleden zouden hun beeldvormende rol regelmatig laten prevaleren boven hun rol van richtinggever of controleur. Kamerleden zelf leggen de oorzaak onder meer bij de vage beantwoording van hun vragen door ambtenaren. Uit een onderzoek van 'PM' blijkt dat dit niet geheel onterecht is. Vijfendertig procent van de ambtenaren heeft aangegeven dat kamervragen niet altijd volledig worden beantwoord. Daarnaast zou het stellen van lange reeksen Kamervragen ook gewoon een vertragingstechniek kunnen zijn.<sup>144</sup>

Een tweede punt van kritiek op het functioneren van de Tweede Kamer komt van oud-politicus van Thijn. Naar zijn mening stemt de Tweede Kamer teveel langs coalitielijnen en schakelt zichzelf hierdoor uit.

<sup>143</sup> zie [http://www.tweedekamer.nl/organisatie/voorlichting/lijsten\\_overzichten/Index\\_iaarcijfers.jsp#0](http://www.tweedekamer.nl/organisatie/voorlichting/lijsten_overzichten/Index_iaarcijfers.jsp#0)

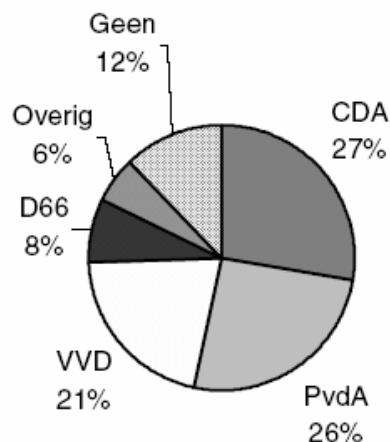
<sup>144</sup> Bureau Algemene Bestuursdienst, *Bekend maakt bemind. Tweede Kamerleden en ambtenaren in gesprek*

Kamerleden controleren ministers en staatssecretarissen onvoldoende. Ze tolereren een veel te beperkte ministeriele verantwoording.<sup>145</sup> Hierin lijkt van Thijn niet alleen te staan. Onlangs uitte hoogleraar Kortmann soortgelijke kritiek naar aanleiding van het vreemdelingen- en integratiebeleid van minister Verdonk. Hij noemde de Tweede Kamer zwak en onmachtig. Het parlement had Verdonk en haar beleid volgens hem veel kritischer moeten benaderen en zich niet laten leiden door coalitieverhoudingen en aanstaande verkiezingen. Een gevolg hiervan kan zijn dat de burger het vertrouwen in de controlerende functie van het parlement zou verliezen.<sup>146</sup>

#### *Politieke commissies*

Groen Links uitte naar aanleiding van haar onderzoek (2004) naar het bestaan van een 'vijfde macht' in Nederland forse kritiek op het functioneren van politieke commissies. De leden van deze commissies – gemiddeld tien per jaar - vormen een schaduwmacht binnen de Nederlandse politiek. Zij voeren hun werk uit in achterkamers, zonder de openheid en controle die hoort bij een parlementaire democratie. Bovendien zijn de voorzitters en leden van de commissies partijpolitiek benoemd en behoren zij doorgaans tot de gevestigde orde van (grote) regeringspartijen. De voorzitter is in 82% van de gevallen lid van CDA, PvdA, VVD of D66 (figuur 7.5). Groen Links spreekt van een gesloten *old-boysnetwork* dat nauw verweven is met de top van het bedrijfsleven.<sup>147</sup>

**Figuur 7.4 Voorzitterschap van commissies per politieke partij**



De Rob heeft – op verzoek van de Tweede Kamer - in een reactie dit beeld enigszins genuanceerd. Vooreerst beoordeelt de Rob het gegeven dat de politiek regelmatig gebruik maakt van externe, wetenschappelijke en bestuurlijke expertise in principe als positief. De kwaliteit van het besluitvormingsproces en van de genomen besluiten kan hierdoor immers verhoogd worden. Niettemin erkent de Raad dat bij de samenstelling deskundigheid en oordelend vermogen van de commissieleden voorop dienen te staan. De Raad pleitte ook voor meer transparantie rond de opdracht en het functioneren van tijdelijke commissies. Tot slot onderstreepte de Raad dat het uiteindelijk de politici

<sup>145</sup> 'Kamerleden zijn er nog genoeg in voorraad.', NRC Handelsblad 11 april 2006

<sup>146</sup> 'Tweede Kamer zwak inzake beleid Verdonk',

[http://www.nu.nl/news/709335/11/Tweede\\_Kamer\\_zwak\\_inzake\\_beleid\\_Verdonk.html](http://www.nu.nl/news/709335/11/Tweede_Kamer_zwak_inzake_beleid_Verdonk.html) (9 april 2006)

<sup>147</sup> Groen Links, 'De Schaduwmacht', <http://www.groenlinks.nl/2ekamer/notities/Notitie.2004-05-05.2423/view>

moeten zijn die visie moeten hebben en lastige keuzes moeten maken. Onwelgevallige adviezen dient de politiek te respecteren.<sup>148</sup>

In zijn op 14 juli 2006 uitgebrachte advies "Benoemingen in het openbaar bestuur. Transparant, onderbouwd en functioneel" stelt de Raad dat transparantere benoemingsprocedures in het openbaar bestuur het politieke en maatschappelijke vertrouwen in de wijze waarop benoemingen in het openbaar bestuur tot stand komen en zijn gekomen, kunnen vergroten. De Raad stelt bovendien dat politieke gezindheid onder omstandigheden een relevant benoemingscriterium kan zijn.<sup>149</sup>

Vanuit de Nationale Conventie is ervoor gepleit alleen bij bestuurders van strikt politieke organen het partijlidmaatschap bij de benoeming een rol te laten spelen.<sup>150</sup>

## **7.6 Hoe zwaar zijn de procedures voor toezicht op en goedkeuring van belastingheffing en de openbare uitgaven?**

### *Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB)*

Het doel van de in 1999 in gang gezette operatie VBTB is dat ministers verantwoording afleggen over gerealiseerde prestaties en effecten, zodat de Tweede Kamer weet of beleidsdoelstellingen gerealiseerd zijn en zij haar controlerende taak kan waarmaken. De Tweede Kamer verleent de ministers met de begroting vooraf autorisatie, waarbij afspraken worden gemaakt over beoogde effecten, te realiseren prestaties en daarvoor uit te geven middelen. Achteraf controleert zij aan de hand van de jaarverslagen of deze afspraken zijn nagekomen.

Jaarlijks beoordeelt de Algemene Rekenkamer in hoeverre de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in overeenstemming met de wet- en regelgeving tot stand zijn gekomen (rechtmatigheidsonderzoek). Dat leidt tot een oordeel per ministerie en voor het Rijk als geheel met een redelijke zekerheid (95%). Over het algemeen is het percentage rechtmatigheid erg hoog (tegen de 100%). De Algemene Rekenkamer constateerde in haar rapport 'Het Rijk verantwoord 2005' dat de jaarverslagen van de verschillende departementen steeds meer concrete informatie bevatten over doelen, prestaties en middelen. Aan de hand van een drietal beleidsprioriteiten van het kabinet zoals opgenomen in de Miljoenennota 2005 onderzocht de Rekenkamer tevens de doelrealisatie, effectiviteit en onderbouwing van het beleid. De hoofdconclusie luidde dat het kabinet er nog niet helemaal in slaagt om de Tweede Kamer te voorzien van alle benodigde informatie. Op verschillende onderdelen is de verstrekte informatie volgens de Algemene Rekenkamer ontoereikend, afwezig of te laat beschikbaar.<sup>151</sup>

Voor wat de belastingheffing betreft, is er volgens de Algemene Rekenkamer redelijke zekerheid over de juiste implementatie en toepassing van de wet- en regelgeving. Wel is het afgelopen jaar naar aanleiding

---

<sup>148</sup> Raad voor Openbaar Bestuur, 'Commentaar op het rapport de Schaduwmacht', [www.rfv.nl](http://www.rfv.nl) (juni 2004)

<sup>149</sup> Zie voor kritiek op dit laatste advies van de Rob: "Vriendjespolitiek" in HP/DeTijd 2006, week 31.

<sup>150</sup> Rapport Hart voor de publieke zaak, aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21<sup>e</sup> eeuw (2006), blz. 39.

<sup>151</sup> Staat van de beleidsinformatie 2006. <http://www.rekenkamer.nl/9282302/v/>

van het rechtmatigheidsonderzoek naar de jaarverslagen over 2005 de rechtmatigheid van de ontvangsten inkomstenbelasting onzeker verklaard.<sup>152</sup>

## **7.7 Hoe uitgebreid en effectief is de wetgeving betreffende het recht van burgers op informatie van de overheid?**

### *7.7.1 Wetgeving*

Met de Wet openbaarheid van bestuur beoogt de overheid de burger meer inzicht te verschaffen in het overheidshandelen, waardoor deze beter kan deelnemen aan de processen van de democratie en overheidsbesluitvorming. Vaak geeft de overheid uit eigen beweging informatie over beleid en uitvoering, bijvoorbeeld via het Internet, het uitgeven van persberichten, verspreiden van folders of brochures, het doen van mededelingen in de Staatscourant of het uitzenden van een Postbus 51-spotje. Het is daarnaast eveneens mogelijk om een verzoek tot openbaarmaking van bepaalde overheidsinformatie te doen: het Wob-verzoek. Uitgangspunt is dat alle overheidsinformatie openbaar behoort te zijn, tenzij anders bepaald in de Wob.

### *7.7.2 Implementatie en Indicatoren*

Bij de rijksoverheid worden jaarlijks circa duizend Wob-verzoeken ingediend, waarvan slechts 15 procent succesvol is. Het grootste obstakel vormt de formulering van de verzoeken en de kennis van jurisprudentie bij journalisten en burgers. Kritiek is er op de reactiesnelheid van ambtenaren. In 90 procent van de Wob-verzoeken geeft de overheid geen eerste antwoord binnen vier weken. De termijn voor een definitief antwoord is vastgesteld op 8 weken. Recente aanpassingen zouden de wet nog ingewikkelder hebben gemaakt. Bovendien zouden sinds de kabinetten-Balkenende steeds meer categorieën beleidsdocumenten worden afgeschermd. Hierdoor stagneert het aantal WOB-verzoeken.<sup>153</sup> In de nota Openbaar bestuur doen Duyvendak en Vleugels een aantal voorstellen ter verbetering van de toegankelijkheid van overheidsinformatie:

- \* Honoreer meer verzoeken door het aantal uitzonderingsgronden en beperkingen te verminderen;
- \* Breid de werkingssfeer uit naar ZOB's en constructies van publiek-private samenwerking;

---

<sup>152</sup> Mededeling Algemene rekenkamer 25 augustus 2006. Verwezen zij naar het rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Financiën. te vinden op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

<sup>153</sup> Vleugels, Roger, 'Fringe Spitting - WOB-Special', ( 12 juli 2005)



- \* Reageer sneller;
- \* Maak van de Wob een lekenwet;
- \* Maak veel meer documenten uit eigen beweging openbaar;<sup>154</sup>

### **7.8 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven?**

GroenLinks probeerde met een initiatiefnota de Wet openbaarheid bestuur nieuw leven in te blazen. Die is te ingewikkeld en tijdrovend en het Nederlandse bestuur is er nauwelijks opener door geworden; het bestuur mag op tal van gronden verzoeken afwijzen. GroenLinks wil die weigeringsgronden beperken, uitbreiding naar verzelfstandigde en geprivatiseerde overheidstaken, sancties op termijnoverschrijdingen, eenvoudigere procedures en de overheid moet meer documenten zelf openbaar maken. Inmiddels wordt in opdracht van het kabinet gewerkt aan een vernieuwend voorontwerp voor een algemene wet overheidsinformatie, welk voorontwerp een regeling bevat voor de juridische en bestuurlijke aspecten van openbaarheid van bestuur en overheidsinformatie, met inachtneming van onder meer de aspecten van veiligheid en privacy.<sup>155</sup>

### **7.9 Samenvatting**

Vertrouwen in de effectiviteit van het beleid en de prestaties van de zittende regering is – volgens opiniepeilingen - gedurende de afgelopen jaren laag geweest. Dit valt slechts ten dele samen met een afname in vertrouwen in andere publieke instituties.

Het primaat van de politiek dicteert dat ambtenaren loyaal zijn aan hun politieke gezagsdragers en dat deze op hun beurt verantwoording over de prestaties van het ambtelijk apparaat afleggen. Over het algemeen is er geen directe relatie tussen ambtenaren en volksvertegenwoordigers. De minister is in het Nederlandse staatsbestel verantwoordelijk voor het verstrekken van inlichtingen aan de Staten-Generaal. Niettemin is het verstrekken van openbare, feitelijke informatie door ambtenaren aan Kamerleden mogelijk.

De Wet openbaarheid bestuur functioneert volgens critici in de praktijk niet goed genoeg. Er zijn suggesties gedaan voor aanpassingen. Nieuwe wetgeving wordt thans voorbereid.

De beperkte ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van gedeeltelijk verzelfstandigde overheidsorganen (ZBO's) roept steeds meer vragen op met betrekking tot de democratische controle over het overheidsbeleid en overheidsprestaties. De commissie-Kohnstamm pleit daarom voor het

---

<sup>154</sup> Duyvendak, Wijnand en Roger Vleugels, 'Voorstellen: meer openheid en betere Wob', [http://www.wobverzoek.nl/archief/2005/07/voorstellen\\_mee.shtml](http://www.wobverzoek.nl/archief/2005/07/voorstellen_mee.shtml)

terugbrengen van ZBO's onder ministeriële verantwoordelijkheid. Critici van deze opvatting stellen dat de verbetering in de uitvoering van overheidstaken door de ZBO's dient te prevaleren boven een directere aansturing door de ministeries.

Zwevende kiezers, toenemende mediocratie en het feit dat de overheid steeds vaker als het probleem wordt gezien in plaats van de oplossing, leiden - volgens critici - tot micromanagement door politici en een beperking van de beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid van de ambtenarij.

Gebruik van de instrumenten die het parlement ter beschikking staan ter controle van de regering is de laatste jaren sterk toegenomen. De democratie is daar niet automatisch mee gediend. Het betreft volgens critici te vaak incidentenpolitiek of onderwerpen die niet binnen de verantwoordelijkheid van de regering vallen. Kamerleden zouden met het stellen van kamervragen uit zijn op media-aandacht, zo wordt wel eens gezegd. Anderzijds is opgemerkt dat kamervragen zelden volledig worden beantwoord.

Ook is er sinds de jaren '90 toenemende kritiek op zogenoemde "monistisch" gedrag van de Tweede Kamer. Door te veel langs coalitielijnen te stemmen en een te zeer beperkte ministeriële verantwoordelijkheid te accepteren, zouden de regeringsfracties uit de Tweede Kamer zichzelf uitschakelen en werkt het - volgens sommigen - een *sorry-democratie* in de hand.

Een belangrijk deel van het voorwerk in de politieke besluitvorming wordt uitgevoerd in adviescolleges. Kritiek hierop is, dat deze adviescolleges te vaak opereren in de achterkamertjes van de politiek, disproportioneel onder voorzitterschap staan van leden van de grote partijen en te veel gebruik maken van old-boys network-relaties met het bedrijfsleven.

---

<sup>155</sup> Zie antwoorden op kamervragen van het lid Duyvendak (GroenLinks) aan de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over een wijziging van de Wet openbaarheid bestuur. Aangangsel Kamerstukken II, 1637.

## **8. Burgerlijke controle op leger, politie en veiligheidsdiensten**

### ***Staan krijgsmacht, politie en veiligheidsdiensten onder burgerlijk toezicht?***

Direct gezag met de mogelijkheid tot het uitoefenen van geweld, dwangmiddelen of ingrijpende beperkingen van de rechten van burgers, maakt het optreden van leger, politie en veiligheidsdiensten en de democratische inbedding van deze diensten, tot een noodzakelijk object van studie bij het beoordelen van de staat van de democratie. In totalitaire staten zijn leger, politie en geheime diensten vaak met reden gevreesde organisaties. Toch hebben ook beschaafde landen een leger, politie en geheime dienst. Die diensten zijn zelfs noodzakelijk om het land, de burgers en de democratische rechtsorde te beschermen. Zij dienen goed te functioneren, maar moeten in een democratische rechtsstaat werken volgens wettelijke kaders en democratisch zijn ingebed.

### **8.1 Hoe effectief is de burgerlijke controle op de gewapende strijdkrachten? In hoeverre is de politiek vrij van militaire invloeden?**

#### **8.1.1 Wetgeving**

##### *De krijgsmacht*

In Artikel 97 van de Grondwet is vastgelegd dat er een krijgsmacht is ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde. Daarnaast heeft de krijgsmacht nog een taak bij het ondersteunen van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

Artikel 97 lid 2 Grondwet bepaalt dat de regering het oppergezag heeft over de krijgsmacht. De minister van Defensie is, als lid van het kabinet, eindverantwoordelijk voor het algemene defensiebeleid. Hij legt verantwoording af aan Eerste en Tweede Kamer. De militaire leiding van de Nederlandse Defensie berust bij de Commandant der Strijdkrachten. Hij is namens de minister verantwoordelijk voor de uitvoering van de militaire operaties. Hij is tevens de hoogste militaire adviseur van de minister.

Wat betreft de inzet van de strijdkrachten in Europees en internationaal verband, is in Artikel 100 van de Grondwet vastgelegd dat de regering, de Eerste en Tweede Kamer vooraf inlicht over de inzet of ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde, waaronder tevens wordt verstaan de inzet voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.

Het optreden van militairen, ook als het gaat om internationale operaties, valt onder het Wetboek van Militair Strafrecht. Daarin ligt ook het Dienstvoorschrift Geweldinstructie vast. Daarnaast zijn regels voor gebruik van geweld tijdens militaire operaties in het buitenland vastgelegd in instructies die zijn afgestemd op de concrete omstandigheden waaronder moet worden opgetreden. Deze regels worden ook wel aangeduid met de algemene benaming *Rules of Engagement* (RoE).

Het recht van staten om met militaire middelen een ander land aan te vallen is vastgelegd in het Handvest van de Verenigde Naties. Binnen de VN is de Veiligheidsraad het orgaan dat primair is belast met de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. De internationale operaties waaraan Nederland deelneemt vinden in het algemeen plaats op grond van Artikel 51 van het Handvest van de VN.

#### *Controle door parlement*

De krijgsmacht functioneert onder volledige politieke verantwoordelijkheid van de minister. Onbeperkte parlementaire controle is eveneens mogelijk. De regering neemt, als opperbevelhebber van de krijgsmacht, de besluiten tot het uitvoeren van internationale operaties. De Staten-Generaal moeten vooraf worden geïnformeerd en de Tweede Kamer heeft het recht zich uit te spreken over de inzet (artikel 100 Grondwet). Teneinde een brede parlementaire steun te verkrijgen kan de regering de inzetmogelijkheden beperken of juist uitbreiden. Dit kan zijn uitwerking hebben op de keuze van wapensystemen, inzetgebied, tijdsduur en/of beperkingen in bevoegdheden van de operationele eenheden.

#### *8.1.2 Implementatie*

##### *Defensie Doctrine*

Naast de beleidsdocumenten waarin de ambities en de capaciteiten van de krijgsmachtonderdelen zijn aangegeven, is een Nederlandse Defensie Doctrine (NDD) opgesteld. De NDD bevat fundamentele uitgangspunten waarmee de strijdkrachten richting geven aan de uitvoering van militaire operaties. De ordening van de NDD is grotendeels ontleend aan de *British Defence Doctrine*, die kan bogen op een ruime ervaring met militaire operaties. Naast duidelijke richtlijnen en versterking van de samenwerking tussen de krijgsmachtonderdelen heeft de NDD de functie ook het breder publiek, zowel in Nederland als daarbuiten, te informeren over de taken en inzetmogelijkheden van de Nederlandse krijgsmacht.

*Een van de eerste taken van de krijgsmacht is het beschermen van de territoriale gebieden van het Koninkrijk der Nederlanden.* In dit kader mag het leger, na goedkeuring van het parlement, geweld gebruiken. Inzet van geweld dient wel gezien te worden als een uiterste middel. Er is in Nederland al lang geen sprake meer geweest van oorlogsdreiging en de noodzaak tot bescherming van de landsgrenzen, inclusief de overzeese gebiedsdelen door inzet van fysiek geweld is al jaren niet meer voorgekomen. Door Europese samenwerking, onder andere op militair gebied en vrij verkeer tussen de lidstaten, is er al lange tijd geen sprake van oorlogsdreiging door landen binnen de Europese unie en zijn de fysieke landsgrenzen vervaagd.

*Als tweede taak levert de krijgsmacht een bijdrage aan het herstellen, handhaven en bevorderen van de internationale rechtsorde,* in Europees of internationaal verband. Deze inzet is vooral gericht op het helpen voorkomen en bestrijden van regionale en internationale conflicten, die gemakkelijk kunnen escaleren tot conflict van grote omvang. Ten behoeve van de besluitvorming over de inzet en bijdrage van Nederlandse militairen aan internationale operaties is een toetsingskader opgesteld. Daarin zijn aandachtspunten opgenomen als gronden voor deelneming, politieke aspecten, mandaat, deelnemende landen en invloed. Dit toetsingskader wordt ook gehanteerd in het kader van de informatieverstrekking aan het parlement.

De Rules of Engagement kunnen op sommige onderdelen in strijd zijn met de nationale rechtsregels of beleid. Naar Nederlands recht bestaat geen recht op het gebruik van geweld. De *Rules of Engagement* (met Instructiekaart Geweldgebruik) en de *Aide-mémoire* die voor deze situaties zijn opgesteld, hebben dus geen expliciete wettelijke basis. Dit betekent dat als een Nederlandse militair iemand verwondt of doodt er in eerste instantie sprake is van een strafbaar feit. In de Eerste Kamer is de opmerking gemaakt dat er kennelijk geen wettelijke basis is voor geweldgebruik bij militair optreden in het buitenland. Gepleit werd voor een Rijkswet geweldgebruik krijgsmacht. Door de rechter is echter, in het geval van Eric O., die ten laste was gelegd dat hij in december 2003 in Irak dienstvoorschriften aangaande het gebruik van geweld niet zou hebben opgevolgd, vastgesteld dat beide genoemde documenten voldoen aan de eisen die Artikel 135 Wetboek van Militair Strafrecht (WMSr) stelt aan het dienstvoorschrift Geweldinstructie.

*Als derde taak levert het leger, op verzoek, ondersteuning aan civiele autoriteiten.* Kort gezegd kan dit bijstand zijn bij rampen en ongevallen, zoals bij zich snel verspreidende dierziektes, dreigende watersnood en bos- en heidebranden. Maar ook in het kader van een uitzonderingstoestand, zoals vastgelegd in artikel 103 van de Grondwet, wanneer sprake is van handhaving van de openbare orde en bij de bestrijding van terrorisme (of de bestrijding van de gevolgen van terroristische aanslagen). Verder verleent het leger, als het openbaar belang dat vergt, in zeer uiteenlopende situaties personele en materiële hulp bij onder andere grote evenementen als de Vierdaagse van Nijmegen.

#### *Civiel-militaire bestuursafspraken*

Ten behoeve van de inzet van het leger ter ondersteuning van civiele autoriteiten en politie zijn civiel - militaire bestuursafspraken (CMBa) gemaakt. Daarin is vastgelegd dat de ondersteuning die het leger verleent en niet plaatsvindt op een wettelijke basis, gezien moet worden als steun in het kader van het openbaar belang. In de regeling staat de procedure beschreven en is de groep van aanvragers beperkt tot de ministers, commissarissen van de Koningin, burgemeesters en dijkgraven. Alle acties worden gecoördineerd door het Nationaal Coördinatie Centrum (NCC), onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK.

Ten behoeve van militaire bijstand aan politie zijn modelregelingen opgesteld die op verschillende incidenten kunnen worden toegepast. Zo zijn er modelregelingen voor de bewaking van civiele objecten en voor de bijstand ten behoeve van de handhaving van openbare orde bij uitbraken van besmettelijke dierziektes.

De marechaussee laat zich typeren als een politie-organisatie, met een militaire status. Als zelfstandig onderdeel van de krijgsmacht maakt het deel uit van het ministerie van defensie. De commandant van de Koninklijke Marechaussee valt rechtstreeks onder de minister van Defensie, voor wat betreft de militaire taken. Voor tachtig procent valt de marechaussee echter onder het gezag van andere ministers. Wat betreft de taken in het kader van de Vreemdelingenwet, de politie- en beveiligingstaak op burgervliegvelden en de beveiliging van de leden van het Koninklijk Huis valt de marechaussee onder het gezag van de minister van Justitie.

Wanneer de marechaussee bijstand verleent aan de politie, strafrechtelijk of in het kader van handhaving openbare orde, is de minister van BZK verantwoordelijk. Bij beveiligingstaken rond ambassades in het buitenland heeft de marechaussee te maken met Buitenlandse Zaken. Om het overleg over civiele politietaken van de marechaussee in goede banen te leiden, beschikt de minister van Defensie over de Adviesraad Koninklijke Marechaussee. Daarin zijn zowel Justitie, Binnenlandse Zaken als Defensie vertegenwoordigd.

#### *Inspecteur Generaal der strijdkrachten*

Naast de Commandant der Strijdkrachten is er ook een Inspecteur Generaal der Strijdkrachten, tevens Inspecteur der Veteranen. Hij bekleedt een onafhankelijke positie en staat rechtstreeks onder de minister. De Inspecteur Generaal adviseert over alle zaken die betrekking hebben op de strijdkrachten, stelt onderzoeken in en bemiddelt in individuele gevallen, vandaar dat hij ook wel wordt gezien als ombudsman van de strijdkrachten. Naast deze meer intern gerichte functie heeft de Inspecteur Generaal ook tot taak om driemaandelijks de ambtelijke en politieke top van defensie te rapporteren en aanbevelingen te doen. In gezamenlijk overleg van de bewindslieden en de Inspecteur Generaal worden periodiek bijzondere aandachtspunten vastgesteld. Hiermee levert de Inspecteur Generaal een bijdrage aan de beleidsontwikkeling bij Defensie. Door middel van de jaarrapportage van de Inspecteur Generaal wordt verantwoording afgelegd aan het parlement.

#### *8.1.3 Indicatoren*

Er zijn geen cijfermatige indicatoren beschikbaar m.b.t. de burgerlijke controle op de inzet en activiteiten van de krijgsmacht.

## **8.2 In hoeverre dienen politie en veiligheidsdiensten publiekelijk verantwoording af te leggen voor hun daden?**

### *8.2.1 Wetgeving*

#### *De politie*

De politie heeft tot taak, in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels, te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven (Artikel 2 Politiewet 1993). In de Politiewet (Pw) liggen de taken, de organisatie en het beheer van de politie, alsmede het gezag waaraan de politie ondergeschikt is, vast. De minister van BZK is verantwoordelijk voor het algemeen politiebeleid. De werkzaamheden ter handhaving van de openbare orde en hulpverlening verricht de politie onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. De burgemeester kan daarbij aanwijzingen geven. Bij de opsporing van strafbare feiten staat de politie onder gezag van de officier van justitie.

In artikel 4 Politiewet wordt de huidige politieorganisatie in Nederland beschreven. De Nederlandse politie is georganiseerd in 25 regionale politiekorpsen en één landelijk korps: het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Een regionaal politiekorps is belast met de uitvoering van alle politietaken in de

betreffende regio. Onder het KLPD ressorteren een 11-tal diensten, ieder met een eigen taakveld. In de Politiewet staan ook de taken genoemd van de Koninklijke Marechaussee. Voor de uitvoering van de taken zoals vastgelegd in de politiewet 1993, is de marechaussee gelijk gesteld aan de politie. Ieder korps wordt geleid door een korpschef, verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken van het korps en een korpsbeheerder, verantwoordelijk voor het beheer van het korps. De korpsbeheerder van een regionaal korps is de burgemeester van de grootste gemeente in de regio. De minister van BZK is de beheerder van het KLPD. In de Politiewet liggen de regels vast ten aanzien van het beheer en ook de regels met betrekking tot bijstand van andere korpsen.

#### *Inlichtingen- en veiligheidsdiensten*

De I&V diensten zijn integraal onderdeel van de Nederlandse rechtstaat en dragen in hun functie bij aan de bescherming van de verworvenheden van de democratische rechtstaat. De taken en bevoegdheden en het toezicht op de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) zijn geregeld in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 en de Wet veiligheidsonderzoeken. De MIVD is er ter ondersteuning van de voorbereiding van de krijgsmacht op haar algemene verdedigingstaak en bij de besluitvorming inzake de inzet van Nederlandse militairen bij crisisbeheersing en humanitaire operaties. De MIVD valt onder volledige verantwoordelijkheid van de minister van Defensie.

De AIVD heeft in het belang van de nationale veiligheid tot taak:

- het verrichten van onderzoek m.b.t. organisaties en personen die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat,
- het verrichten van veiligheidsonderzoeken,
- beveiligingsbevordering,
- het verrichten van onderzoek betreffende enkele specifieke landen,
- bewaken en beveiligen.

De AIVD valt onder volledige verantwoordelijkheid van de minister van BZK. In de wetgeving ligt een aantal bijzondere bevoegdheden vast voor de ministers met het oog op het goed kunnen uitvoeren van de taken met betrekking tot de nationale veiligheid. De uitoefening van die bijzondere bevoegdheden is op grond van de wet gebonden aan de beginselen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. In de wetgeving is ook de controle op de diensten geregeld. In Nederland bestaat een stelsel van controlemechanismen waarmee op dusdanige wijze invulling wordt gegeven aan democratische controle dat de balans tussen vrijheid en veiligheid wordt gegarandeerd. Democratische controle kan bijdragen aan (vergroting van) de acceptatie en legitimatie van het werk van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in een democratisch bestel. Effectieve democratische controle, zoals deze in Nederland is geregeld, plaatst de AIVD en de MIVD midden in een staatsrechtelijke democratisch bestel dat erop is gericht de vrijheden van burgers te garanderen, niet in de laatste plaats in hun relatie met de overheid. Deze controle richt zich op de handhaving van het wettelijk kader (rechtmatigheid) en het bestuurlijk kader (algemeen functioneren, inclusief doelmatigheid).

## 8.2.2 Implementatie

### *Parlementaire controle op AIVD en MIVD*

Als het gaat om informatie die geheim moet blijven, wordt dit met de Tweede Kamer besproken in de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. Deze commissie brengt over haar werkzaamheden verslag uit aan de Tweede Kamer. Tot begin 2004 bestond de commissie uit de fractievoorzitters van de vier grootste politieke partijen. Tegenwoordig bestaat zij uit alle fractievoorzitters van partijen die direct na de verkiezingen zitting hebben genomen in de Tweede Kamer (en dus niet die van nadien afgesplitste fracties).

### *Toezicht op AIVD en MIVD*

Op basis van de Wet inlichtingen- en veiligheidsdiensten is, op 1 juli 2003, de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten ingesteld. Deze commissie is belast met het toezicht (achteraf) op de rechtmatigheid van hetgeen bij of krachtens de wet is gesteld en het gevraagd en ongevraagd inlichten en adviseren van de betrokken ministers aangaande de door de commissie geconstateerde bevindingen. De commissie adviseert de betrokken minister ook terzake van het onderzoeken en het beoordelen van klachten.

De Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD (de commissie-Havermans) heeft in haar rapport *De AIVD in verandering* aanbevolen de controle op de organisatie en het functioneren van de AIVD te versterken. Daarbij ziet zij ook een taak weggelegd voor de Commissie van Toezicht. Deze zou, naast de rechtmatigheidstoets, de formele mogelijkheid dienen te krijgen tot onderzoek naar de organisatie en het functioneren van de AIVD, inclusief de wijze van sturing en prioritering.<sup>156</sup>

In 2005 heeft de AIVD een onderzoek laten uitvoeren naar de democratische controle op inlichtingen- en veiligheidsdiensten in een aantal landen. Aanleiding hiervoor was een algemeen overleg met de vaste commissie voor BZK inzake het rapport van de hiervoor bedoelde Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD. Het onderzoek is uitgevoerd door het Clingendael Centrum voor Strategische Studies TNO (CCSS). Op 14 december 2005 is het onderzoeksrapport aangeboden aan de Tweede Kamer. Daarbij heeft de minister van BZK, mede namens de minister van Defensie, aangegeven dat de staatsrechtelijke verschillen tussen de onderzochte landen het lastig maken om in absolute zin op basis van een rechtsvergelijking een kwalitatief oordeel te vellen over de democratische controle in Nederland op inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Toetsing van het Nederlandse stelsel aan het raamwerk van indicatoren geeft echter een positief beeld van de democratische controle op de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De verwachting is dat in oktober 2006 het onderzoeksrapport en het standpunt van de ministers met de Tweede Kamer worden besproken.

Naast dit politiek-bestuurlijk toezicht is er krachtens de toepasselijke wetgeving en het overige toepasselijke recht ook sprake van regulier rechterlijk toezicht op het handelen van de diensten.

### *Toezicht op de politie*

De regionale politiekorpsen zijn bestuurlijk ondergebracht in politieregio's. Elke regio wordt bestuurd door een regionaal college dat bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten in de regio en de hoofdofficier van justitie. Voorzitter van dit college is de korpsbeheerder. De korpsbeheerder is er verantwoordelijk voor

---

<sup>156</sup> Kamerstukken II 29 876, nr. 5



dat het politiekorps kwantitatief en kwalitatief voldoende is bemand, doelmatig is georganiseerd en behoorlijk is uitgerust, zodat het adequaat invulling kan geven aan zijn taken. Het regionaal college heeft een paar jaarlijks terugkerende taken, zoals het vaststellen van het beleidsplan, de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag. Daarnaast legt de korpsbeheerder over het door hem gevoerde beheer van het regionale politiekorps verantwoording af aan het regionale college.

#### *Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb)*

In Nederland zijn ongeveer 20 instanties, waaronder AIVD en politiekorpsen, beleidsmatig dan wel operationeel betrokken bij de bestrijding van terrorisme. Om de samenwerking tussen al deze instanties te verbeteren is de NCTb aangesteld. De coördinator is de uiteindelijk verantwoordelijke persoon voor de beleidsontwikkeling, de analyse van (inlichtingen-) informatie en de regie over te nemen beveiligingsmaatregelen bij de bestrijding van terrorisme. Hij is ondergeschikt aan en legt aldus verantwoording af aan de ministers van Justitie (de coördinerend minister voor terrorismebestrijding) en BZK.

#### *8.2.3 Indicatoren*

##### *Democratische controle op inlichtingen- en veiligheidsdiensten*

Zowel de MIVD als AIVD brengen jaarlijks een openbaar jaarverslag uit. Dit draagt bij aan een voortdurende parlementaire en publieke controle op deze diensten. Naast een openbaar jaarverslag brengt de AIVD ook een geheim jaarverslag uit. Via het (interne) jaarplan AIVD kan de sturing op de dienst worden bevorderd en wordt inzicht gegeven in de aandachtsgebieden van de dienst en de keuzes die met betrekking tot de inzet van personele capaciteiten en middelen worden gemaakt.

##### *Democratisch tekort politieregio's*

Voor de politie heeft de *Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie* (stuurgroep-Leemhuis) een rapport uitgebracht. Uit de evaluatie van deze stuurgroep blijkt dat de regionale autonomie van de korpsen de laatste jaren de efficiency van de korpsen niet heeft vergroot. De politiekorpsen werken teveel langs elkaar heen. De marginale rol van de gemeenteraden in het regionale beleid en de zwakke democratische inbedding van het bestel (het 'democratische gat') ziet de stuurgroep ook als knelpunt. Direct gekozenen, noch op centraal, noch op decentraal niveau, kunnen rechtstreekse controle uitoefenen op het beleid en beheer van de korpsen. Het kabinet is van mening "dat inmiddels een aantal betekenisvolle stappen is gedaan" door het korpsbeheerdersberaad maar dat de democratische inbedding van de voorstellen nog altijd onvoldoende is waardoor verdergaande maatregelen noodzakelijk zijn.<sup>157</sup> Inmiddels is wetgeving ter zake in voorbereiding.

##### *Afluisteren van journalisten de Telegraaf*

In januari 2006 kregen twee journalisten van De Telegraaf vertrouwelijk staatsgeheime informatie afkomstig van de AIVD toegespeeld. De journalisten publiceerden onder meer over het circuleren van geheime documenten in de onderwereld waarna de AIVD een onderzoek startte naar het lek bij de eigen

---

<sup>157</sup> Brief aan de Tweede Kamer over Kabinetsstandpunt evaluatie politieorganisatie, reactie 'Politie in ontwikkeling' en de notitie kerntaken politie, 14 oktober 2005, blz.

dienst en daarbij de journalisten afluisterde. In juni 2006 heeft de rechter bevolen het afluisteren van een tweetal journalisten van de Telegraaf door de AIVD te stoppen. De rechter vindt dat in dit geval sprake is van een disproportionele toepassing van het afluisteren. De minister van BZK is hiertegen in beroep gegaan. De minister betreurt het dat de Telegraaf geen gebruik heeft gemaakt van de reguliere klachtenprocedure bij de onafhankelijke commissie van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze onafhankelijke commissie heeft volgens de minister immers, in tegenstelling tot de rechtbank, wél onbelemmerd toegang tot alle informatie bij de AIVD. Daarom heeft hij deze onafhankelijke commissie nu zelf gevraagd met spoed de rechtmatigheid van het onderzoek van de AIVD te beoordelen.<sup>158</sup> Het gerechtshof oordeelde in hoger beroep dat het onderzoek naar het lek binnen de AIVD de nationale veiligheid betreft en dat daarmee gewichtige belangen van de Staat in het geding zijn. Volgens het hof had de AIVD de mogelijkheid om bijzondere bevoegdheden als deze aan te wenden, maar had de dienst in dit geval het gebruik van de bevoegdheden moeten staken toen zij na aanvang van het onderzoek naar het lek andere personen dan journalisten in het vizier kreeg. Vanaf dat moment was er niet meer voldoende noodzaak de bijzondere bevoegdheden op de journalisten toe te passen. Het is volgens het hof uiteindelijk aan de onafhankelijke Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) om te oordelen over de rechtmatigheid van het operationele AIVD-onderzoek. Verder had de rechter in kort geding bepaald dat de verkregen informatie moest worden vernietigd. Het hof heeft nu bepaald dat dat niet hoeft.<sup>159</sup>

### **8.3 In hoeverre is de samenstelling van het leger, de politie en de veiligheidsdiensten een reflectie van de sociale inrichting van de samenleving als geheel?**

#### *Samenstelling krijgsmacht*

Bij Defensie werken ongeveer 50.000 militairen en 15.000 burgermedewerkers. De krijgsmacht telde in 2001 een kleine 4.500 vrouwelijke militairen (8,4%). Vergeleken met de rijksoverheid is dit een laag percentage. Vrouwen zijn nauwelijks werkzaam in de hogere schalen, onderofficiers- en officiersrangen. Zo is bij militairen vanaf de rang van luitenant-ter-zee of majoor ongeveer 4 procent vrouw. Defensie wil het aandeel vrouwen in de organisatie bij alle onderdelen en op alle niveau's vergroten. Daarvoor is een speciaal actieplan opgestart. Het *Sociaal Beleidskader Defensie* (2003) kent bijvoorbeeld bij gelijke geschiktheid een voorkeurspositie toe aan vrouwelijk personeel. In 2005 is het aantal vrouwen in officiersrangen toegenomen. Per 1 november 2005 heeft de krijgsmacht ook een (eerste) vrouwelijke (brigade)generaal.

Defensie streeft naar 12 procent militaire vrouwen in 2010. Voor het burgerpersoneel is het streven dat het personeelsbestand in 2010 voor 30 procent uit vrouwen bestaat. Op onderdelen zijn de kwantitatieve doelstellingen voor doorstroom van vrouwelijke burgers naar hogere, leidinggevende functies gehaald. Defensiebreed lopen de behaalde resultaten echter achter bij de voor 2010 gestelde doelen.

---

<sup>158</sup> [http://www.ministerremkes.nl/veiligheid/algemene/persberichten/remkes\\_in\\_hoger](http://www.ministerremkes.nl/veiligheid/algemene/persberichten/remkes_in_hoger)

<sup>159</sup> LJN: AY7004, Gerechtshof 's-Gravenhage, KG 06/821, 31-08-2006. Geraadpleegd op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

Defensie heeft eerder maatregelen bekendgemaakt om de positie van allochtonen binnen de krijgsmacht te verbeteren. De belangrijkste maatregelen zijn:

- \* In een nota van de Directeur Arbeidsvoorwaarden Beleid (DAVB) is opgenomen dat – naast de reeds bestaande Christelijke feestdagen – een aantal andere feest- en gedenkdagen voor Joodse, Moslim en Hindoe militairen of burgerambtenaren worden erkend. Deze erkenning is vervolgens vastgelegd in het AMAR en BARD;
- \* In de Regeling Voeding en Huisvesting (MP31-110) is het recht opgenomen van militairen op alternatieve voeding van Rijksweg, wanneer de militair hierop om religieuze overwegingen aanspraak maakt;
- \* In de eed of belofte mag de naam van God” worden vervangen door Allah, wanneer de militair daarom verzoekt;
- \* Het in 2003 geaccordeerde voornemen om een tweetal pandits (Hindoe geestelijken) aan te stellen bij de krijgsmacht is inmiddels geëffectueerd;
- \* Eind 2003 is het *Multicultureel Netwerk Defensie* (MND) officieel opgericht met als belangrijkste doelstellingen: het optimaliseren van het draagvlak voor een multiculturele defensieorganisatie en het leveren van een bijdrage aan diversiteit binnen de defensieorganisatie vanuit een multiculturele invalshoek.

Ingevolge de in 1998 ingevoerde tijdelijke Wet Stimulering Arbeidsdeelname Minderheden (Wet SAMEN), heeft defensie tot en met augustus 2004 jaarlijks gerapporteerd over het aantal personeelsleden behorend tot etnisch culturele minderheden (ECM).

**Tabel 8.1 Evenredigheids- en realisatiepercentages ECM'n defensie**

|                                 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Evenredigheidspercentage</b> | 4,0  | 4,7  | 5,5  | 6,0  | 7,7  | 7,7  |
| <b>Realisatiepercentage</b>     | 7,9  | 7,4  | 7,3  | 7,4  | 7,3  | 7,6  |

Bron: Abdoelkhan, 2005<sup>160</sup>

Hieruit blijkt dat defensie tot 2001 meer ECM'n in de organisatie had dan het voorgeschreven evenredigheidspercentage. Na 2001, echter, is de realisatie onder het evenredigheidspercentage gebleven. Vanaf 1999 is de realisatie stabiel te noemen, maar de eisen neergelegd in het evenredigheidspercentage zijn omhoog geschroefd in verband met het stijgend aantal ECM'n op de arbeidsmarkt. De Wet SAMEN is niet verlengd na 1 januari 2004, maar defensie wil voor intern gebruik de statistische gegevens blijven verzamelen. Het volgen van het aandeel ECM'n in de defensieorganisatie wordt noodzakelijk geacht in relatie tot het stijgende aandeel van die groep op de arbeidsmarkt en de noodzaak van “adequate vulling van de organisatie”.<sup>161</sup>

<sup>160</sup> Weergegeven in: *Kleur bekennen? Evaluatie van het Etnisch Cultureel Minderhedenbeleid Defensie 2000-2005* Drs. Femke Bosman, Dr. Rudy Richardson en Dr. N. Guns. Faculteit Militaire Wetenschappen, Nederlandse Defensie Academie, blz. 8. (te vinden op : [http://www.defensie.nl/binaries/Rapport\\_ECM\\_tcm15-64497.pdf](http://www.defensie.nl/binaries/Rapport_ECM_tcm15-64497.pdf))

\*\* Inspecteur Generaal der Krijgsmacht

<sup>161</sup> *Kleur bekennen?*, blz. 8-9.

Uit recent onderzoek door de Nederlandse Defensie Academie naar de houding van Nederlandse militairen tegenover allochtonen blijkt het volgende:

\* Er is sprake van een licht negatieve tendens in de algemeen heersende houding van defensiepersoneel ten aanzien van multiculturalisme. Dit geldt in sterkere mate voor jongeren en lager opgeleiden medewerkers. Dit beeld wordt echter niet weerspiegeld in de percepties aangaande diversiteitsbeleid (verzekeren gelijke kansen, elimineren racisme, hulp voor zowel autochtonen Nederlanders als ECM'n door middel van onderwijs en vorming) en de effecten daarvan; defensiepersoneel is hier respectievelijk positief tot matig positief over. Echter, dit geldt niet voor beleid gericht op financiering en bevordering van evenementen die verschillende culturen viëren. Eveneens bestaat er verdeeldheid over het afspiegelingsbeleid dat defensie nastreeft en de omgekeerde discriminatie die teweeggebracht kan worden als gevolg van het diversiteitsbeleid.

\* Met betrekking tot het 'dilemma van identiteitsbehoud dan wel aanpassing aan de Nederlandse cultuur' neemt defensiepersoneel verschillende houdingen/strategieën aan betreffende de privé- en openbare context. Hoewel men terughoudend antwoordt over thuissituaties, spreekt de meerderheid de voorkeur uit voor behoud van etnische cultuur, hetgeen in het algemeen resulteert in een separatie strategie. In de openbare context ondervindt aanpassing aan de Nederlandse cultuur de meeste steun, resulterend in een voorkeur voor de assimilatie strategie.

Wet betreft homoseksualiteit binnen de krijgsmacht bleek uit onderzoek in 1999 dat homoseksualiteit wel steeds meer wordt geaccepteerd. Op verzoek van het ministerie van Defensie werd de houding van het personeel van de krijgsmacht opnieuw gepeild. Resultaten van het onderzoek verschijnen in september 2006.

#### *Samenstelling politiekorpsen*

Cijfers met betrekking tot de politie<sup>162</sup> laten het volgende beeld zien:

**Tabel 8.2 Samenstelling Politie**

|      | Allochtonen |            |             | Vrouwen          |             |                    |
|------|-------------|------------|-------------|------------------|-------------|--------------------|
|      | Regio's     | KLPD       | Totaal      | Regio's          | KLPD        | Totaal             |
| 2003 | 3299 (6,1%) | 125 (3,2%) | 3424 (5,9%) | 13388<br>(27,7%) | 666 (18,1%) | 14054<br>(27,0%)   |
| 2005 | 3459 (6,4%) | 170 (3,7%) | 3639 (6,1%) | 13387,5<br>(29%) | 887 (20,4%) | 14274,5<br>(28,3%) |

Bron: Jaarverslag Politie 2003/2005

Het aantal vrouwen en allochtonen bij de regio's en KLPD is blijkens dit overzicht in de periode 2003-2005 zowel absoluut als relatief toegenomen. Niettemin zijn er wel eens incidenten. Zo is de Nationale ombudsman (No) in juni 2006 gestart met een onderzoek naar mogelijke discriminatie bij bevorderingen binnen politiekorps Gelderland-Midden. Dit onderzoek is gestart naar aanleiding van een klacht van een politie-inspecteur van Marokkaanse afkomst over het gebrek aan transparantie en integriteit dat het regionale politiekorps Gelderland-Midden ten aanzien van hem heeft getoond in het kader van een recente bevorderingsprocedure. Collega's van Nederlandse afkomst met minder ervaring zouden sneller

<sup>162</sup> [http://www.politie.nl/Overige/Images/33\\_214805.pdf](http://www.politie.nl/Overige/Images/33_214805.pdf)

promotie maken. Signalen in de media lijken er volgens de No op te duiden dat deze klacht niet op zichzelf staat. De No heeft daarom besloten het onderzoek niet te beperken tot de klacht die bij hem is ingediend. Zijn onderzoek zal zich richten op de vraag of ook in andere gevallen bij het regionale politiekorps Gelderland-Midden afkomst van de kandidaat een doorslaggevende rol speelde tijdens bevorderingsprocedures.<sup>163</sup>

#### *Samenstelling veiligheidsdiensten*

Anno 2006 werken er zo'n 1100 mensen bij de AIVD. Wat betreft het personeelsbeleid van de AIVD is, bovenop de algemene regelgeving en beleid ten aanzien van het personeel bij het ministerie, specifiek beleid voor de AIVD. Zo geldt voor de AIVD de eis van onbesproken gedrag en ondergaat iedereen een veiligheidsonderzoek. Tevens moet je over de Nederlandse nationaliteit beschikken en in principe de afgelopen tien jaar in Nederland hebben gewoond. Bij de AIVD werken zowel mannen als vrouwen en zowel medewerkers met een allochtone als met een autochtone achtergrond. In het Jaarverslag van de AIVD worden echter geen gegevens opgenomen over de samenstelling van het personeel. Het AIVD is overwegend onzichtbaar voor het publiek, waardoor de mate waarin de dienst een reflectie van de sociale inrichting van de samenleving als geheel is slechts een beperkte relevantie kan hebben. Datzelfde geldt evenzeer voor de MIVD (per 1 januari 2006 bestaande uit 744 formatieplaatsen).

#### **8.4 In hoeverre blijft Nederland gevrijwaard van paramilitaire operaties, krijgsheren, privé-legers en criminele maffia?**

*Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar paragraaf 2.1.3 (Hells Angels)*

#### **8.5 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven?**

#### *AIVD-informatie in het strafproces*

Bij de Tweede Kamer ligt nu een wetsvoorstel waarin de mogelijkheden om informatie van de AIVD in het strafproces te gebruiken worden verruimd. Ambtenaren van de dienst kunnen bij de rechter-commissaris uitbreider ingaan op de inhoud van hun ambtsberichten en een afgeschermd getuigenverhoor wordt mogelijk. Ook mag de rechter ambtsberichten van de AIVD rechtstreeks als bewijs meewegen.

#### *Verbeterde democratische inbedding van de politieorganisatie.*

Het kabinet Balkenende II besloot dat de politieorganisatie gewijzigd dient te worden op het punt van de democratische inbedding. De korpsbeheerder legt over het door hem gevoerde beheer in het huidige bestel noch verantwoording af aan een democratisch gekozen orgaan, noch aan de ministers. In het kabinetsvoorstel komt er een directe relatie tussen de politieorganisatie en de ministers. De ministers leggen daarbij verantwoording af aan het parlement.

---

<sup>163</sup> Persbericht No, 15 juni 2006

*Departementale organisatie*

De commissie Brinkman stelde onlangs in een tussentijds advies voor om de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen te voegen.<sup>164</sup> De commissie Brinkman pleitte voor een minister van veiligheid die politiek verantwoordelijk is voor het hele veld van de criminaliteit, de terreur en de crisisbeheersing en rampenbestrijding. Er zijn zowel positieve als kritische reacties op dit voorstel gekomen. Besluitvorming daarover heeft nog niet plaatsgevonden. De mate van politieke prioriteit en publieke steun voor die voorstellen is op dit moment niet duidelijk.

*Snelle inzetbaarheid van interventiemachten en publieke verantwoording*

Op 28 oktober 2004 besloten de Vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie dat onderzoek nodig was naar de parlementaire betrokkenheid bij de uitzending van Nederlandse militairen in het kader van deelname aan de Nato Response Force (NRF) en multinationale snelle interventiemachten zoals de *EU Battle Groups*. Doel hiervan was na te gaan of de huidige procedure van parlementaire betrokkenheid bij besluiten tot uitzending van de Nederlandse militairen adequaat is. Op grond van de motie Van Aartsen-Bos werd het onderzoek verbreed: de werkgroep schonk ook aandacht aan de aard en de reikwijdte van artikel 100 van de Grondwet over de betrokkenheid van het parlement bij het uitzenden van militairen. De parlementaire werkgroep die hiernaar onderzoek deed concludeerde dat er rondom de parlementaire verantwoording geen problemen ontstaan voor de snelle inzetbaarheid van de NRF. De regering kan altijd nog achteraf goedkeuring vragen. De werkgroep vindt echter een goede regeling dusdanig belangrijk dat de voorkeur wordt gegeven aan aanpassing van Artikel 100 van de Grondwet. Het rapport van de werkgroep is aangeboden aan de Kamervoorzitter en aan de voorzitters van de Vaste Commissies. Eerst zullen de aanbevelingen door de Kamer zelf worden besproken. Daarna volgt een debat met de regering.

De inzet van de krijgsmacht bij internationale operaties is steeds vaker mede gericht op het bieden van humanitaire hulp en hulp bij wederopbouw. Hierdoor raakt het ontwikkelingswerk steeds meer verstrengeld met militaire operaties en krijgen militairen steeds meer te maken met NGO's. Dit kan tot problemen leiden. Er is sprake van verschillen in doelstellingen, werkwijzen, beslissingsstructuren en mandaat. Daarnaast benadrukken NGO's dat ze onpartijdig, neutraal en onafhankelijk zijn, terwijl de militairen, als instrument van de politiek, partijdig zijn. Door samen te werken met militairen vrezen NGO's niet alleen hun onpartijdigheid te verliezen, maar zijn zij ook bang een militair doelwit te worden. Bovendien gaat een deel van het budget van Ontwikkelingssamenwerking naar activiteiten in het kader van humanitaire hulp die wordt uitgevoerd door militairen. Voor een vruchtbare samenwerking tussen NGO's en militairen dienen beide partijen in ieder geval meer te weten van wederzijdse verwachtingen, cultuur, doelstellingen en taken. Inmiddels is dit een structureel onderdeel geworden van de opleidingen bij de krijgsmacht.

---

<sup>164</sup> Tussenrapportage, getiteld "Veiligheid; meer samenhang en slagkracht, betere informatie, minder beleidsdrukke". Aangeboden aan de Tweede kamer bij brief van 18 november 2005.

## 8.6 Samenvatting

Verantwoordelijkheid over, aansturing van en controle op de inzet van de krijgsmacht zijn grondwettelijk vastgelegd en behoren respectievelijk toe aan regering, met controle door het parlement. Er zijn geen aanwijzingen voor een inadequate aansturing of gebrekkige controle. Het optreden van militairen is gereguleerd in het Dienstvoorschrift Geweldinstructie en (bij buitenlandse missies) de *Rules of Engagement*. Volgend uit jurisprudentie beantwoorden deze instructies aan bepalingen uit het Wetboek van Militair Strafrecht (WMSr). Ten behoeve van de inzet van het leger ter ondersteuning van civiele autoriteiten en politie zijn civiel - militaire bestuursafspraken (CMBa) gemaakt.

Taken, bevoegdheden en het toezicht op de (militaire) inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn bij wet vastgelegd. Ter ondersteuning van de parlementaire controle is er de *Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten*, waarin alle fractievoorzitters (indien gewenst) zitting hebben. Internationaal vergelijkend onderzoek van het Instituut Clingendael geeft aan dat de democratische controle op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten naar behoren is.

Beheer, aansturing en verantwoordelijkheid over de politiediensten zijn vastgelegd in de Politiewet. Beheer en aansturing van de diensten zijn een taak van korpsbeheerder en de korpschef, die de beheerder bijstaat. Politie-inzet ter handhaving van de openbare orde en hulpverlening vallen onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. De *Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie* heeft de problematiek geagendeerd, dat controle door democratisch gekozen organen over de politie, door de huidige structuur van zelfstandige regionale politiekorpsen, te wensen overlaat. Voorstel is om een directe verantwoordelijkheidsrelatie te creëren tussen minister en korpsbeheerders. Inmiddels zijn daarvoor voorstellen in voorbereiding.

Vrouwen en allochtonen zijn bij de politie ondergerepresenteerd, maar dit leidt niet tot aantoonbaar ongelijke behandeling van burgers door deze diensten.

## 9. Het uitbannen van corruptie

### *Zijn publieke ambtsdragers en ambtenaren integer?*

Integriteit en afwezigheid van corruptie, op alle niveaus en in alle sectoren van de overheid en het publieke domein in ruime zin, is van fundamenteel belang voor het goed functioneren van een democratie. Integriteit van publieke ambtsdragers, rechters, politici, volksvertegenwoordigers, ambtenaren draagt bij aan het vertrouwen in de overheid en in democratische processen en instituties. Behalve dat is een integere overheid ook voorwaarde voor een goed functionerende markteconomie en economische groei.

### **9.1 Hoe onafhankelijk is het openbaar bestuur (gekozen en benoemd) ten opzichte van partijpolitieke bevoordeling en privé-belangen van de publieke ambtsdragers?**

#### *9.1.1 Wetgeving*

Artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft een algemene norm ter zake. Het artikel stelt: "Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid. Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden. Verder zijn van belang de algemene regels zoals neergelegd in de Wet openbaarheid van bestuur."

Daarnaast zijn op verschillende deelgebieden, voor verschillende soorten rechtssubjecten (ambtenaren, specifieke ambtsdragers, ambtenaren in specifieke sectoren e.d.) aparte regels gesteld, zoals in de Ambtenarenwet, de Wet justitiële gegevens, de Wet veiligheidsonderzoeken en de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen, wetgeving dualisering gemeente- en provinciebestuur (2002).<sup>165</sup> Recentelijk, per 1 maart 2006, is in de Ambtenarenwet de verplichting opgenomen voor overheidswerkgevers om een integriteitsbeleid te voeren.

#### *9.1.2 Implementatie*

In 1992 plaatste minister Dales van Binnenlandse Zaken het integriteitsbeleid nadrukkelijk op de politieke agenda. Sindsdien zijn diverse beleidsnota's verschenen, is wet- en regelgeving tot stand gebracht en is de aanpak van corruptie een van de speerpunten van het beleid van de rijksoverheid geworden. De rijksoverheid hecht grote waarde aan het duurzaam vestigen van het beeld van een integere overheid en het leven in een samenleving waarin transparantie de norm is. De veelheid van maatregelen, op diverse terreinen, is beschreven in de nota *Corruptiepreventie*<sup>166</sup>.

#### *9.1.3 Indicatoren*

---

<sup>165</sup> <http://www.integriteitoverheid.nl/>

<sup>166</sup> kamerstukken II 2005/2006, 30 374, nr. 2 Zie voorts Kamerstukken II 28 844, nr. 11.



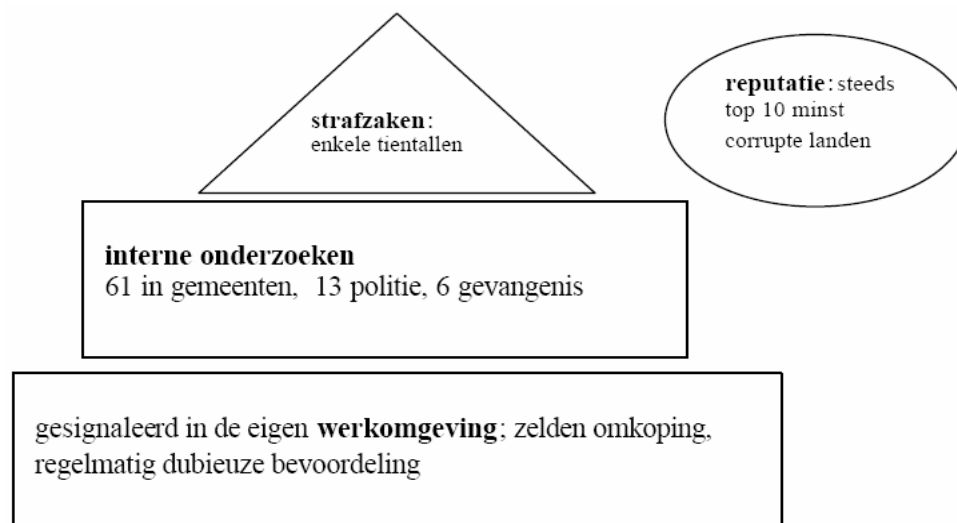
Corruptie of de afwezigheid daarvan, is lastig te meten. In de eerste plaats is inventariserend onderzoek gedaan naar de aanwezigheid van maatregelen om integriteit te bevorderen en corruptie tegen te gaan. De rijksoverheid heeft in 2004 een rapport van een inventarisatie van integriteitsbeleid in het openbaar bestuur en bij de politie uitgebracht. Uit de resultaten van deze inventarisatie blijkt dat politiekorpsen, ministeries, uitvoerende diensten en provincies vrijwel allemaal een integriteitsbeleid voor ambtenaren voeren. Wel kan worden geconstateerd dat nog niet op alle onderdelen sprake is van de aanwezigheid van een integriteitsbeleid met adequate integriteitsinstrumenten.

De Rekenkamer concludeert na een nulmeting in 2004 dat het systeem van integriteitszorg bij de ministeries een forse impuls nodig heeft. Sinds eerdere onderzoeken van de Rekenkamer in 1996 en 1998 is er wel meer aandacht voor integriteit, maar ministeries maken nog steeds weinig risicoanalyses en integriteitsinbreuken worden nauwelijks centraal geregistreerd.

Daarnaast wordt door Transparency International (TI) jaarlijks de *Corruption Perceptions Index* opgesteld, een ranglijst van minst corrupte landen ter wereld. Omdat er geen internationaal vergelijkbare gegevens over corruptie beschikbaar zijn, baseert TI zich bij het samenstellen van de index op de reputatie van landen bij deskundigen, zoals zakenlieden en risicoanalisten. Nederland is in 2005 een plaats gezakt op de Index en staat daarmee niet langer in de top tien van minst corrupte landen. De daling naar de 11e plaats komt na de eerdere daling in 2004 van de 7e naar de 10e plaats. In 2002 en 2003 stond Nederland nog 7<sup>e</sup> plaats. De daling kan worden verklaard door het naijlen van de bouwfraude, aangezien de jaarlijkse scores zijn gebaseerd op de perceptie van de mate van corruptie in de laatste drie jaar. Naar aanleiding van de parlementaire enquête bouwnijverheid 2003 heeft de VU in opdracht van het ministerie van Justitie een onderzoek gedaan naar de aard en omvang van ambtelijke corruptie. Dit onderzoek is in augustus 2005 openbaar gemaakt. Uit dat onderzoek onder een groep geënquêteerde topambtenaren blijkt dat de perceptie bestaat dat 3,2 procent van de Nederlandse ambtenaren en 5,2 procent van de Nederlandse politici corrupt zouden zijn.

Het VU-onderzoek concludeert wat betreft de omvang van ambtelijke corruptie, dat hoewel de beleidsmatige aandacht voor corruptie in het openbaar bestuur is toegenomen, dit zich niet heeft vertaald in een toename van het aantal interne corruptieonderzoeken. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat binnen het onderzochte openbaar bestuur jaarlijks tot ongeveer 130 interne onderzoeken en 50 strafrechtelijke onderzoeken naar corruptie worden verricht. Het totale aantal verrichte interne corruptieonderzoeken hangt samen met het aantal medewerkers van de overheidsorganisatie. Er zijn wel verschillen tussen overheidsniveaus en sectoren, maar die zijn minder groot dan gedacht. Gemeenten kennen verhoudingsgewijs meer, de zelfstandige bestuursorganen minder interne corruptieonderzoeken. Gedrag dat niet binnen de definitie van corruptie valt zoals gehanteerd in het onderzoek, maar daar wel dicht tegen aankruipt, zoals het genoemde 'smeren en fêteren', vriendjespolitiek en belangenverstrengeling, lijkt vaker voor te komen dan concrete signalen van corruptie. Verder lijkt het er volgens de onderzoekers op dat op vermoedens van corruptie serieuzer wordt gereageerd dan op signalen van gedragingen die daar dicht tegenaan liggen.

**Figuur 9.1 Omvang van corruptie in Nederland**



Bron: corruptie in het Nederlandse openbaar Bestuur. Omvang, aard en afdoening. Vrije Universiteit Amsterdam 2005

In 2005 is naar aanleiding van het VU-onderzoek door Peil.nl/Maurice de Hond<sup>167</sup> vervolgonderzoek gedaan naar zowel de perceptie van de omvang van corruptie als de eigen ervaringen met corruptie onder ruim 1600 Nederlanders van 18 jaar en ouder. Uit het perceptieonderzoek blijkt dat:

- \* De Nederlanders denken gemiddeld dat 12 % van de leden van de regering en Tweede Kamer corrupt zijn.
- \* De score voor de landelijke ambtenaren is hoger dan voor de landelijke politici: 17%.
- \* Ten aanzien van politici van provincie en gemeente denken de Nederlanders dat 18% corrupt is.
- \* Ten aanzien van de provinciale en gemeentelijke ambtenaren is de score gelijk aan die voor de politici: 18%.

Aan de respondenten is volgens de onderzoeker vervolgens gevraagd of men in de praktijk de laatste 5 jaar zelf ervaring heeft gehad met corruptie van politici en ambtenaren. 12% antwoordde hier positief op. Ten aanzien van de ambtenaren is deze score 11%. Bijna 15% gaf aan dat het corruptiegeval de ondervraagde zelf betrof en 85% dat het om gevallen van anderen ging.

Respondenten die ervaring hadden met of wisten van corruptie, noemden vooral vergunningen en opdrachten in de (woning-)bouwsector. Voor wat betreft politici betrof het in bijna de helft van de gevallen leden van gemeente en stadsdeelraden en in bijna een derde deel wethouders. Vijf procent gaf aan dat het de burgemeester was, evenzoveel een provinciale bestuurder of statenlid en minder dan 2% gaf aan dat het een politicus betrof die op landelijk niveau opereerde. Ten aanzien van de corruptie-ervaring met ambtenaren meldt 88% van de positief antwoordende respondenten dat het lokale ambtenaren betreft. In 6% van de gevallen gaat het om een landelijke of een provinciale ambtenaar. In ruim 60% was het een

<sup>167</sup> persbericht 24-08-2005: Corruptie bij de Nederlandse overheid (www.peil.nl).

leidinggevende ambtenaar en in ruim 30% een ondergeschikte. Onderzoeker De Hond stelt nadrukkelijk dat: "Op basis hiervan is niet aan te geven hoeveel politici en ambtenaren werkelijk corrupt zijn."<sup>168</sup>

In 2005 zijn bij de rijksoverheid 136 gevallen geregistreerd van inbreuken op de integriteit door een of meerdere medewerkers. Er is 34 keer aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. Ook is in 34 gevallen tot ontslag overgegaan. Het aantal geregistreerde inbreuken op de integriteit is in 2005 flink gestegen ten opzichte van het jaar ervoor. Toen werden 59 inbreuken geconstateerd. Als belangrijke oorzaak van de toename wordt de toegenomen aandacht voor integriteit binnen de (rijks)overheid gezien.<sup>169</sup>

## **9.2 Hoe effectief is de bescherming van politieke ambtdraggers, ambtenaren en het publiek tegen betrokkenheid bij omkooppraktijken?**

Ter zake van het antwoord op deze vraag, de relevante wetgeving, de implementatie en de indicatoren zij verwezen naar paragraaf 9.1. Er is nog geen informatie beschikbaar over de effectiviteit van de regels die belangenverstrengeling moeten tegengaan (nevenwerkzaamheden, meldplicht financiële belangen e.d.). Om deze effectiviteit te monitoren wordt inmiddels gewerkt aan een betere registratie. Zo houdt elk ministerie inmiddels een eigen centrale registratie van integriteitsschendingen bij.

## **9.3 In hoeverre voorkomen regels en procedures voor de financiering van verkiezingen dat kandidaten en gekozen vertegenwoordigers onder invloed komen te staan van sectorale belangen?**

### *9.3.1 Wetgeving*

Politieke partijen dienen ingevolge de huidige Wet subsidiëring politieke partijen van rechtspersonen ontvangen giften van € 4 537 of meer openbaar te maken. Bij de openbaarmaking dient de hoogte van het bedrag te worden aangegeven alsmede de identiteit van de gever. Dat laatste hoeft echter niet te gebeuren indien de schenker daartegen bezwaar maakt. In dat geval behoeft slechts vermeld te worden van wat voor soort bedrijf of instelling de gift afkomstig is. Giften van natuurlijke personen blijven nu geheel buiten beeld. Verder heeft de Tweede Kamer in het reglement van orde opgenomen dat alle leden hun nevenfuncties, geschenken boven de 50 euro en buitenlandse reizen op uitnodiging van derden moeten registreren. Het register met nevenfuncties wordt twee maal per jaar openbaar gemaakt. Voor de gekozen vertegenwoordigers en politieke bestuurders in gemeenten en provincies is in de Gemeentewet en de Provinciewet een wettelijke opdracht opgenomen om gedragscodes vast te stellen.

### *9.3.2 Implementatie*

---

<sup>168</sup> <https://n39.noties.nl/peil.nl/>

<sup>169</sup> Sociaal Jaarverslag Rijk 2005 (17 mei 2006).

In 2003 heeft de Tweede Kamer naar aanleiding van de bouwfraude een discussie gevoerd over de voorbeeldfunctie die volksvertegenwoordigers moeten vervullen op het gebied van integriteit. Het merendeel van de kamerleden was het er over eens dat integriteit in eerste instantie ieders eigen verantwoordelijkheid is. Verdere discussie en initiatieven aangaande transparantie en gedrag zouden worden verwelkomd.

Door de VNG, het IPO en het ministerie van BZK is een *Handreiking integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies* opgesteld met aanbevelingen en (model)gedragscode voor bestuurders. Deze (model)gedragscode heeft onder meer betrekking op het voorkomen van belangenverstrengeling, het aanvaarden van nevenfuncties, het omgaan met overheidsinformatie, het aannemen van geschenken, het declareren van onkosten en buitenlandse reizen.<sup>170</sup>

### 9.3.3 Indicatoren

Er is geen onderzoek of incidentenregistratie op dit terrein.

## 9.4 In hoeverre zijn de invloed van machtige bedrijven en de belangen van het bedrijfsleven bij publieke zaken onder controle? Hoe vrij zijn zij van betrokkenheid bij corruptie in binnen- en buitenland?

### *Politieke lobby van bedrijven*

In Nederland is er van oudsher een sterke verwevenheid tussen de marktsector, het maatschappelijk middenveld en de publieke sector. In dit verband wordt vaak gesproken van het poldermodel, in het kader van het sociaal-economisch beleid spreekt men ook wel van de overlegeconomie: getracht wordt via overleg op verschillende niveaus overeenstemming te bereiken over doelen en middelen van het sociaal-economisch beleid. In de bedrijven overlegt de ondernemingsraad met de bedrijfsleiding. Op brancheniveau onderhandelen vakbonden met werkgeversorganisaties over de collectieve arbeidsvoorwaarden. En op nationaal niveau fungeren de SER en de Stichting van de Arbeid (STAR). De organisatiegraad van de ondernemers is stabiel hoog, zo'n 90 procent is lid van een ondernemersorganisatie.<sup>171</sup> Die van werknemers ligt lager (zie paragraaf 4.5.3.).

De invloed van bedrijven en de gelding van de belangen van het bedrijfsleven in de publieke sector in Nederland kan, onder verwijzing naar de overlegeconomie en de PBO als sterk worden aangemerkt.

Voor wat betreft de contacten tussen het bedrijfsleven en de politiek blijkt uit onderzoek uit 1998 dat vertegenwoordigers van het bedrijfsleven de politiek vooral via ambtenaren trachten te beïnvloeden en minder via de Tweede Kamer, omdat de onderhandelingsruimte tijdens de departementale fase het grootst is.<sup>172</sup> Eind jaren '70 werd naar aanleiding van enkele affaires - Lockheed, Dassault, Lubbers,

---

<sup>170</sup> Kamerstukken II 2005/2006, 30 374, nr. 2, blz. 10- 11.

<sup>171</sup> Bron: SER. [www.ser.nl](http://www.ser.nl) (over de ser)

<sup>172</sup> Lobby op het binnenhof / met bijdr. van M.P.C.M. van Schendelen et al. - Namens 3(1988)2 (mrt.), blz. 27.

koopsompolissen - gepleit voor strengere gedragsregels voor politici in de relatie met het bedrijfsleven.<sup>173</sup> Inmiddels heeft de Tweede Kamer in het reglement van orde hieromtrent regels opgesteld (zie hiervoor de vorige paragraaf).

#### *Corruptie in de marktsector*

De enquêtecommissie Bouwnijverheid sprak in 2002 bij de presentatie van haar eindrapport over haar zorgen over "de cultuur van smeren en fêteren" in de bouwsector.<sup>174</sup> De bouwnijverheid werd door de commissie opgeroepen "het smeren en fêteren van ambtenaren definitief vaarwel te zeggen en het eigen integriteitsbeleid metterdaad ter hand te nemen". Wat de beleidsontwikkelingen nadien betreft, kan het volgende worden opgemerkt.

Volgens de SER biedt de gedragscode voor klokkenluiders die de Stichting van de Arbeid in 2003 heeft opgesteld, in combinatie met het bestaande reguliere arbeidsrecht, voldoende bescherming aan klokkenluiders in de private sector (advies van 22 december 2004)<sup>175</sup>. Bovenop de arbeidsrechtelijke aspecten van klokkenluiden, waarop het advies van de SER betrekking heeft, hanteert de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) bij het toepassen van de Mededingingswet voor klokkenluiders een anonimiteitsregeling, waarbij de NMa die anonimiteit naar vermogen garandeert. Dit is vastgelegd in de *Beleidsregel Informanten*. De NMa werkt met ingang van 2006 samen met de Stichting Meld Misdaad Anoniem - meldpunt M - waaraan burgers telefonisch en anoniem informatie over eventuele misstanden kunnen verstrekken. Ook kan via een tussenpersoon een misstand worden gemeld.

Er zijn geen (statistische) gegevens over corruptie in de marktsector. Ook vindt er in de marktsector geen algemene of gestandaardiseerde registratie van corruptie plaats. Wel hebben er de afgelopen tijd een aantal corruptiezaken in de media aandacht gekregen. Een van de bekendste corruptiezaken in de particuliere sector is de zogenoemde bouwfraude. Ad Bos, destijds technisch directeur bij wegenbouwer Koop Tjuchem, vertelde in het televisieprogramma Zembla van 9 november 2001 dat bouwbedrijven onderling het werk verdeelden bij de gunning van grote opdrachten, veelal van de overheid. In de uitzending liet hij een schaduwboekhouding zien. Deze onthullingen leidden tot een parlementaire enquête.<sup>176</sup> In 2003 werden sancties vastgesteld in een vijftal grond-, wegen- en waterbouwzaken.

In januari 2004 riep de NMa de bouwsector op om gedragingen die in strijd zijn met de Mededingingswet vrijwillig te melden. In februari 2004 bracht een klokkenluider een nieuwe schaduwboekhouding aan het licht, afkomstig uit de burgerlijke en utiliteitsbouwsector. De minister van Economische Zaken herhaalde de oproep en stelde een deadline van 1 mei 2004. In totaal gaven 481 bedrijven in de bouwsector gehoor aan de oproep om schoon schip te maken. Van deze verzoeken werden er 379 aangemerkt als clementieverzoek. Alle grote bouwondernemingen meldden zich, maar ook veel ondernemingen uit het midden- en kleinbedrijf. De ontvangen meldingen zijn afkomstig uit de sectoren grond-, wegen- en

---

<sup>173</sup> Anne Vondeling. *De schijn des kwaads. Bespiegelingen over gedragsregels voor politici*. Den Haag 1978.

<sup>174</sup> Inleiding van de voorzitter van de enquêtecommissie bouwnijverheid bij de presentatie van het eindrapport, 12 december 2002.

Bron: [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>175</sup> Zie [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

<sup>176</sup> Enquête Bouwnijverheid, kamerstukken II 28 244.

waterbouw, de installatiesector, burgerlijke en utiliteitsbouw en verschillende andere deelsectoren in de bouw.

De vraag naar cijfermateriaal over de mate van betrokkenheid van het bedrijfsleven bij corruptie in binnen- en buitenland is moeilijk te beantwoorden. Uit de Global Corruption Barometer Survey 2004 van Transparency International blijkt wel dat het merendeel van de Nederlanders denkt dat vooral het bedrijfsleven en de media zich aan omkoping schuldig maken. Zoals eerder vermeld is Nederland op de Corruption Perceptions Index van de 7<sup>e</sup> naar de 11<sup>e</sup> plaats gedaald en kan deze daling gedeeltelijk worden verklaard door het na-ijlen van de bouwfraude.<sup>177</sup>

### **9.5 In welke mate hebben burgers vertrouwen in de integriteit van politieke ambtsdragers, ambtenaren en publieke diensten?**

Een belangrijk aspect van de kwaliteit van de overheid is de afwezigheid van corruptie. Waar men veel corruptie vermoedt lijken burgers weinig vertrouwen in de overheid en het openbaar bestuur te hebben.<sup>178</sup> Voor wat betreft het vertrouwen in het rechtssysteem en de rechtspraak zij verwezen naar paragraaf 2.6, ervan uitgaande dat vertrouwen in het rechtssysteem en de professionaliteit tevens integriteit van de beroepsbeoefenaars binnen het rechtssysteem omvat.

Voor wat betreft de overige sectoren van de overheid kan worden gewezen op de internationale vergelijking in de Global Corruption Barometer 2004 van Transparency International. Uit dat onderzoek blijkt dat minder dan 10% van de ondervraagden stelt dat corruptie het politieke leven in hoge mate beïnvloedt. In 2005 is dat gestegen naar tussen de 11 en 30 % van de ondervraagden.<sup>179</sup>

### **9.6 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven?**

#### *Maatregelen tegen ambtelijke corruptie*

In de kabinetsnota over de preventie van ambtelijke corruptie (30 374) is een groot aantal actiepunten geformuleerd. Korthedshalve wordt op deze plaats volstaan met naar die nota te verwijzen.

#### *Maatregelen tegen corruptie in de private sector*

In de hiervoor bedoelde kabinetsnota is een Actieplan bestrijden private corruptie aangekondigd.

#### *Regels over de partijfinanciering*

---

<sup>177</sup> <http://www.integriteitoverheid.nl/monitoren/transparency>

<sup>178</sup> Prestaties van de publieke sector. Een internationale vergelijking van onderwijs, gezondheidszorg, politie/ justitie en openbaar bestuur. Sociaal en Cultureel Planbureau Den Haag, september 2004, blz. 299

<sup>179</sup> Global Corruption Barometer 2004, blz. 10 en Global Corruption Barometer 2005, blz. 7.

Volgens het kabinet is het stelsel van regelgeving ten aanzien van politici ontoereikend.<sup>180</sup> Momenteel is daarom wetgeving in voorbereiding (wetsvoorstel financiering politieke partijen), die een verbreding en aanscherping van de regels over de partijfinanciering beoogt. Daarin worden de volgende voorstellen opgenomen:

- \* De Kiesraad wordt belast met uitvoering van en het toezicht op de naleving van de Wet financiering politieke partijen.
- \* De voorschriften inzake giften (bijdragen) worden ook van toepassing op de aan de politieke partij gelieerde instellingen (stichtingen) die in het directe belang van de partij werkzaamheden verrichten.
- \* Ook bijdragen van natuurlijke personen (particulieren) komen onder de voorschriften te vallen.
- \* De voorschriften betreffen ook bijdragen in natura.
- \* Het bedrag waarboven door politieke partijen bijdragen openbaar moeten worden gemaakt, wordt verlaagd tot €2000.
- \* Aan bijdragen worden beperkingen gesteld (maximaal €20.000).
- \* Aan de niet-naleving van de voorschriften worden sancties verbonden.
- \* Het wordt mogelijk gemaakt dat nieuw in het parlement gekozen politieke partijen hun subsidie gebruiken voor de uitgaven die zij hebben gedaan in de verkiezingsperiode.

## **9.7 Samenvatting**

Hoewel Nederland in 2005 enkele plaatsen is gedaald op de internationale ranglijst van minst corrupte landen, behoort het nog steeds tot de lijstaanvoerders. Verantwoordelijk voor deze daling is onder andere de uitkomst van de parlementaire enquête naar de bouwfraude. Het aantal interne corruptieonderzoeken is in 2005 gestegen, maar dit kan voornamelijk worden toegeschreven aan een toename in de aandacht voor integriteit en het aantal protocollen dat bij overheidsorganisaties is opgesteld. Zelfstandige bestuursorganen blijven, in relatie tot andere overheidsdiensten, achter in aandacht voor corruptie en integriteit.

Hoewel van corruptie in het openbaar bestuur (relatief) weinig sprake lijkt te zijn, kan er volgens onderzoek van de VU wel gesproken worden van een zekere cultuur van 'smeren en fêteren,' met een risico op belangenverstrengeling in relaties tussen de overheid en particulieren.

Het vertrouwen van burgers in de overheid en politiek lijkt niet noemenswaardig te zijn beïnvloed door gevallen van corruptie.

Integriteit van bestuur en transparantie van overheidsdiensten vormen een speerpunt van huidig beleid van de rijksoverheid, onder andere weergegeven in de Nota Corruptiepreventie. Door het ministerie van BZK is de *Handreiking integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies* opgesteld. De in voorbereiding zijnde nieuwe wet Subsidiering politieke partijen beoogt belangenverstrengeling van politici tegen te gaan.

Volgens de SER biedt de gedragscode voor klokkenluiders van de Stichting van de Arbeid (2003), in combinatie met het bestaande reguliere arbeidsrecht, voldoende bescherming aan klokkenluiders.

---

<sup>180</sup> Kamerstukken II, 2001–2002, 27 422, nrs. 6 en 7 en 2005/2006, 30 374, nr. 2, blz. 11.

## **Deel III. Maatschappelijk middenveld en participatie**

### **10. De media in een democratische samenleving**

*Ondersteunt de werkwijze (en inrichting) van de media het functioneren van democratische waarden?*

In een gezonde democratie is het een taak van vrije en onafhankelijke media om gebeurtenissen en standpunten weer te geven en deze te duiden en te becommentariëren. Wederzijdse afhankelijkheid tussen politiek en media is onvermijdelijk, maar vanuit het perspectief van informatievoorziening aan burgers ook wenselijk: via de media blijven burgers immers op de hoogte van plannen van politieke partijen en de overheid en andersom. Ook maatschappelijke organisaties en bedrijven oriënteren zich mede via de media op ontwikkelingen in hun omgeving.

Hierbij dienen ze drie fundamentele doelstellingen in het oog te houden. Ten eerste hebben de media de taak om die informatie te verspreiden die burgers nodig hebben bij het beoordelen van hun politieke vertegenwoordigers. Deze informatie stelt hen bovendien in staat effectief te participeren. Ten tweede creëren de media een publieke sfeer waarin burgers kunnen samenkomen, debatteren en discussiëren. Daarnaast verwoorden zij de publieke opinie. Ten slotte volgen de media kritisch alle bewegingen van de regering en de politieke vertegenwoordigers met als doel machtsmisbruik te voorkomen. Vanzelfsprekend kunnen massamedia naar hun aard niet alle aspecten en fases van beleidsprocessen volledig over het voetlicht brengen. Dat geldt zeker voor televisie. Maar alle media hebben wel de zelf geformuleerde opdracht om hun informerende en opiniërende rol met grote zorgvuldigheid te vervullen.

Juist vanwege de rol van media in de democratie, is de kwaliteit van berichtgeving belangrijk. Want wat de media berichten, kan uiteindelijk doorwerken in besluiten van politici, bedrijven of maatschappelijke organisaties en in houding en (stem)gedrag van kiezers. Dat geldt des te meer nu de media een dominante factor zijn geworden in de vormgeving van de publieke opinie, terwijl andere maatschappelijke instituties – zoals politieke partijen, kerk en familie – invloed verloren.

Zij spelen eveneens een belangrijke rol in de openbaarheid van alle besluitvorming. De media worden als waakhond van de democratie gezien. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre en hoe de media bijdragen aan het functioneren van de democratie.

#### **10.1 In hoeverre zijn de media van de overheid onafhankelijk, pluralistisch en vrij van bemoeienis door buitenlandse overheden en multinationals?**

Met de onafhankelijkheid van de media in Nederland is het goed gesteld. In het wereldwijde onderzoek van Reporters sans Frontiers (RSF) naar persvrijheid staat Nederland al een aantal jaar op een gedeelde eerste plaats.<sup>181</sup> Dit betekent niet dat er in het geheel geen kritische kanttekeningen bij het functioneren van de media in Nederland zijn te plaatsen. De impact van de moderne massamedia op houding en



gedrag van journalistiek, politici en bestuurders maakt daar eveneens deel van uit. Dit is eerder onderwerp geweest van de kabinetsreactie 'politiek en media' uit juni 2004<sup>182</sup>.

In dit hoofdstuk, dat vooral inzoomt op de verscheidenheid en rol van de media zal beperkt worden ingegaan op deze thematiek. De culturele invloed van het bestaan van media op de houding van onze politici is echter relevant.<sup>183</sup>

### 10.1.1 Wetgeving

Artikel 7 van de grondwet bepaalt dat voorafgaand verlof voor het openbaren van gedachten of gevoelens via de drukpers of andere middelen dan televisie of radio niet is vereist, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Hoewel ook voor radio- en televisie-uitzendingen voorafgaand overheidstoezicht op de inhoud bij wet verboden is, stellen de Mediawet en Telecommunicatiewet wel regels. Deze regels zijn het meest uitgebreid voor de publieke omroepen. In het mediabeleid is een belangrijke rol weggelegd voor de publieke media (lokale, regionale en landelijke publieke omroep).

Het traditionele doel van de publieke omroep is "het op landelijk, regionaal en lokaal niveau verzorgen van een pluriform en kwalitatief hoogstaand aanbod van programma's voor algemene omroep op het gebied van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing" (artikel 13c Mediawet). Met de Mediawet van 1988 deed het zogenoemde 'volledig programmavoorschrift' zijn intrede. Deze wet is in de daaropvolgende jaren herhaaldelijk aangepast aan actuele ontwikkelingen. Wettelijk zijn de publieke omroepen gezamenlijk verplicht tot het uitzenden van vastgestelde percentages informatie en educatie (35%) en cultuur (25%), waarvan de helft kunst (dus 12,5%). Verder geldt er een maximum van 25% puur verstrooiende programma's per net. Voor de NPS gelden hogere percentages cultuur en kunst (40% en 20%), alsmede een minimum aan minderheden-programma's (20% op televisie en 25% op de radio). Ook in de afgelopen 3 jaar is de publieke omroep onderwerp van een wetgevingstraject geweest, dat echter met de val van het kabinet Balkenende II niet verder in behandeling genomen.

Een belangrijke regel uit de Mediawet voor de commerciële omroep en het uitgeven van dagbladen (artikel 71b) is de beperking van cross-ownership. Zo is het een commerciële omroep niet toegestaan een aandeel van 33% of meer te hebben op de Nederlandse dagbladmarkt. Uitgevers van dagbladen met een dergelijk aandeel op de dagbladmarkt mogen slechts een beperkte zeggenschap in een commerciële omroep hebben. Bovendien mogen uitgevers die meer dan 50% van een regionale dagblad- of nieuwsbladmarkt bezitten geen commerciële lokale of regionale omroep exploiteren in datzelfde gebied, tenzij er een publieke regionale of lokale omroep is, die de pluriformiteit van de nieuwsvoorziening in het betreffende verzorgingsgebied garandeert. Aan het eigendom van één mediabedrijf zijn in Nederland geen regels verbonden.<sup>184</sup>

---

<sup>181</sup> Reporters sans Frontieres; [http://www.rsf.org/article.php3?id\\_article=15338](http://www.rsf.org/article.php3?id_article=15338)

<sup>182</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29692, nr. 1

<sup>183</sup> Zie ook par. 5.3.

<sup>184</sup> EFJ (2005) The Netherlands 102

Tegenwoordig speelt ook artikel 10 van het EVRM een vooraanstaande rol bij beperkingen op de uitingsvrijheid. Dit voorschrift van internationaal recht kent rechtstreekse werking en beschermt het hele communicatieproces, ongeacht grenzen en ongeacht de gebruikte communicatietechniek.<sup>185</sup> Nationale beperkende maatregelen, bijvoorbeeld in de vorm van een vergunningenstelsel, moeten dientengevolge voldoen aan de 'driestappentoets.' Zij moeten zijn voorzien bij wet, noodzakelijk om bepaalde belangen te beschermen en proportioneel zijn. Nationale staten wordt bij de afweging niettemin een beoordelingsmarge toegestaan.<sup>186</sup> Uit EU-regelgeving komen wettelijke richtlijnen voort voor Europese producties (50% van de zendtijd per net), producties in eigen opdracht (25% voor de omroep als geheel, minimaal 17,5% per net), programma's oorspronkelijk in de Nederlandse of Friese taal (50% per omroep) en ondertiteling voor doven en slechthorenden (50% voor de publieke omroep als geheel). De publieke omroep zichzelf ten slotte het doel in het huidige televisielandschap om 33% marktaandeel in de kijktijd te realiseren.<sup>187</sup>

Hoewel geen wettelijke verplichting, kent vrijwel de gehele dagbladsector een redactiestatuut. Hierin leggen uitgever en redactie afspraken vast die bijdragen aan de onafhankelijkheid en pluriformiteit van de publicatie.<sup>188</sup>

### *10.1.2 Implementatie*

Tegelijk met de invoering van de mediawet (1 januari 1988), werd het Commissariaat voor de Media (CvdM) opgericht. Dit ZBO neemt onafhankelijk van het ministerie van OCW besluiten, maar is wel verantwoording schuldig aan de minister. De voornaamste taak van het Commissariaat is het toezien op de naleving van de mediawet en de daarop gebaseerde regels. Dit geschiedt echter altijd achteraf, van toezicht vooraf is dus geen sprake. De omroepinstellingen zijn zelf verantwoordelijk voor de vorm en inhoud van hun programma's. Andere taken zijn het garanderen van eerlijke toegang tot de media en het bewaken van de kwaliteit, diversiteit en onafhankelijkheid. Om naleving van de regels te bevorderen heeft het Commissariaat een aantal bevoegdheden. Zo kan het boetes opleggen tot maximaal 225.000 euro of zelfs zendtijd verminderen of intrekken, dan wel een toestemming intrekken. Ten slotte publiceert het CvdM sinds 2001 jaarlijks het rapport Mediaconcentraties in Beeld. Hierin worden de concentratie- en financieel-economische ontwikkelingen van in Nederland actieve mediabedrijven permanent gevolgd.<sup>189</sup>

Het CvdM heeft al meerdere malen gepleit voor een wettelijk vast te stellen maximum marktaandeel in combinatie met een versoepeling van de beperkingen van cross-ownership. De belangrijkste aanleiding hiervoor is de dreigende achterstand in expansiemogelijkheden van Nederlandse mediabedrijven ten opzichte van internationaal opererende concerns. Een fusie van een buitenlands mediabedrijf met een Nederlands dagblad wordt beoordeeld door de Europese Commissie op mededingingsrechtelijke aspecten, terwijl het een Nederlands dagblad niet toegestaan is met een Nederlandse licentie een radio-

---

<sup>185</sup> artikel 10 EVRM;

<sup>186</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Trends in het medialandschap', 196

<sup>187</sup> Publieke Omroep, Meerjarenbegroting 2007-2011, 95

<sup>188</sup> Kabinetsstandpunt inzake het advies van de commissie mediaconcentraties (Jessurun) 11

<sup>189</sup> Commissariaat van de Media; <http://www.cvdM.nl/pages/actueel.asp?m=p&ID=1244&flash=5>

of televisiezender te beginnen. Dit mededingingsnadeel voor Nederlandse mediabedrijven bedreigt de concurrentiepositie ten opzichte van grote buitenlandse ondernemingen.<sup>190</sup>

Digitalisering geeft een nieuwe impuls aan concentratie van media in handen van enkele internationale concerns. Als gevolg van commercialisering en concurrentie vreest de rijksoverheid dat de markt ook in de toekomst niet vanzelf goed voorziet in alle maatschappelijke functies. De publieke omroep dient diensgevolge borg te blijven staan voor onafhankelijkheid, pluriformiteit, toegankelijkheid en kwalitatieve informatievoorziening.<sup>191</sup>

### 10.1.3 Indicatoren

Op de ranglijsten van landen die de persvrijheid naleven scoort Nederland traditioneel erg hoog. De overheid en commercie hebben echter wel degelijk “kwalijke invloeden op de media,” concluderen hoogleraar journalistiek Frank van Vree en docent Mirjam Prenger van de Universiteit van Amsterdam in hun boek *Schuivende Grenzen, De vrijheid van de journalist in een veranderend medialandschap*. “Persvrijheid in politieke of juridische zin is in Nederland al decennia geen issue meer, al moeten we alert blijven. Veel dringender zijn de problemen die te maken hebben met de toegankelijkheid van de media en vooral de autonomie van de journalistiek. Daarmee doel ik vooral op de enorme groei van de voorlichtings- en pr-diensten, het streven van veel instellingen – inclusief de overheid – zich buiten de media rechtstreeks tot het publiek te wenden en het oprukken van commerciële belangen op het terrein van de informatie”. Dit zegt nog weinig over het succes waarmee de media zich teweer stellen tegen deze invloeden.

Onderzoek in het buitenland wijst uit dat gemiddeld 80 procent van het financiële nieuws en 40 tot 50 procent van het gewone nieuws rechtstreeks resultaat is van pr- en voorlichting. Frank van Vree: “Er is geen enkele reden om aan te nemen dat dit in Nederland anders ligt.”

Daarnaast houden hoofdredacteuren steeds meer rekening met de wensen van adverteerders, zo blijkt uit een serie interviews ten behoeve van genoemde publicatie. Dit is verontrustend, vinden de onderzoekers, omdat het publiek meent dat het nieuwsaanbod in principe belangeloos is. De wetenschappers adviseren krant, omroep of tijdschrift daarom hiervoor gedragscodes op te stellen.

#### *Mediaconcentratie*

Uit de monitor ‘*Mediaconcentratie in beeld. Concentratie en pluriformiteit van de Nederlandse media 2002*’ blijkt dat de media sterk geconcentreerd zijn. De ‘wet van drie’ handhaaft zich in de dagblad- televisie- en kabelsector al begint dit te schuiven: in elk van de sectoren zijn drie aanbieders dominant met een totaal marktaandeel van tussen de tachtig en negentig procent. De horizontale concentratie bij dagbladen, televisie en kabel heeft haar grenzen bereikt en een verdere concentratie is ongewenst. Tegelijkertijd ziet men een toenemende tendens naar diagonale concentratie (cross-ownership).<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> Commissariaat voor de Media, *Mediaconcentratie in Beeld. Concentratie en pluriformiteit van de Nederlandse Media 2004*, 9-10

<sup>191</sup> Ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Welzijn, *Met het oog op morgen.... De publieke omroep na 2008* (Den Haag 2005) 7

<sup>192</sup> Commissariaat van de Media; <http://www.cvdn.nl/pages/actueel.asp?m=p&ID=1244&flash=5>

De voltooiing van de overname van PCM Uitgevers door APAX Partners vormt de belangrijkste ontwikkeling op het gebied van mediaconcentraties in de dagbladsector. De Britse investeringsmaatschappij krijgt medio 2004 een meerderheidsbelang in Nederlands tweede uitgever van landelijke dagbladen. De overname van PCM door een buitenlandse partij is aanleiding voor Kamervragen. Eind 2004 kondigt het Kabinet voorstellen aan om te komen tot een maximaal marktaandeel voor dagbladuitgevers (35 procent) en een versoepeling van de *cross-ownership*regelingen

In de kabelsector neemt het aantal spelers af. De kabelmaatschappijen Multikabel, Casema en Essent zijn in 2006 overgenomen door een Amerikaanse investeringsmaatschappij. Deze heeft thans 55% van het aantal kabelabonnees in bezit.

## **10.2 In hoeverre vertegenwoordigen de media uiteenlopende politieke overtuigingen? Hoe toegankelijk zijn de media voor verschillende groepen in de samenleving?**

### *10.2.1 Wetgeving*

Omdat media een grote rol hebben in het democratische proces is het van groot belang te waarborgen dat er een grote variëteit is aan discussiepodia waarop verschillende geluiden kunnen klinken. Via het mediabeleid wordt dit bewust gestimuleerd. Naast landelijke publieke omroep bestaat op provinciaal niveau de regionale publieke omroep en op gemeentelijk niveau de lokale publieke omroep. Op landelijk niveau bestaan daarnaast tal van commerciële televisiestations en een groot aantal landelijke en regionale commerciële radiostations. Nederland heeft daarmee één van de meest competitieve medialandschappen van Europa.

Nederland heeft de bijzondere traditie om maatschappelijke stromingen via omroepverenigingen toegang te garanderen tot publieke zendtijd. Dit typeert men met de term 'externe pluriformiteit'. Externe pluriformiteit helpt mee afstand te scheppen tussen de publieke omroep en de overheid. Maatschappelijke inbedding van de publieke omroep is een noodzakelijkheid voor maatschappelijk relevant functioneren

Kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag kunnen van oudsher bij het CvdM een aanvraag indienen voor landelijke zendtijd. De toewijzing geldt steeds voor de periode van vijf jaar.. Jaarlijks wijst het Commissariaat landelijke zendtijd toe aan politieke partijen en het ministerie van Algemene Zaken ten behoeve van overheidsvoorlichting.

Iedereen kan in principe, weliswaar onder bepaalde voorwaarden, een omroep oprichten. Voor particulieren ligt een toestemming voor commerciële omroep het meest voor de hand. De aanduiding 'commercieel' hoeft niet te betekenen dat de omroepinstelling gericht moet zijn op het maken van winst of dat het programma reclameboodschappen moet bevatten. Naast publieke omroep kent de Mediawet alleen commerciële omroep als andere vorm van omroep. Hybride vormen (publiek- privaat) zijn niet toegestaan. Particulier initiatief op het internet (radio- en televisie stations) vallen niet onder toezicht van het CvdM.

### 10.2.2 Implementatie

#### Internet

De overheid heeft zich er in de afgelopen tien jaar voor ingezet om op tal van plaatsen burgers toegang tot internet te verschaffen. Gezien de snelle verspreiding van deze toegang wordt nu de blik meer gericht op het ontwikkelen van de vaardigheden om met de beschikbare mogelijkheden om te gaan (*skills for all*).<sup>193</sup> Dit was in 2005 nog reden voor de Raad voor cultuur om hierover een advies uit te brengen onder de naam 'mediawijsheid, de ontwikkeling van nieuw burgerschap' dat ingaat op de rol van de burger in de informatiesamenleving<sup>194</sup>. De meeste initiatieven zijn gericht op het vergroten van digitale vaardigheden en soms ook op het bevorderen van arbeidsmarktparticipatie. Onder meer richtte de overheid zich door middel van digitale trapveldjes specifiek op de bevolking in achterstandswijken, ouderen en gehandicapten.<sup>195</sup>

### 10.2.3 Indicatoren

#### Toegankelijkheid

Ook volgens een studie van het International Press Institute (IPI) kent Nederland één van de hoogste mediadichtheden van Europa.<sup>196</sup> Op het gebied van de voor dit onderzoek interessante onderdeel nieuws kan de Nederlander beschikken over een nieuwsaanbod van 66 verschillende titels. Logischerwijs bevordert dit de toegankelijkheid tot de media voor vrijwel alle groepen uit de samenleving. Cijfers wijzen uit dat meer dan 95 procent van de bevolking in een periode van twee dagen één keer gebruik maakt van het nieuwsaanbod. De eerste vier nieuwstitels – NOS radiojournaal, ANP radiojournaal, NOS tv-journaal en het RTL tv-journaal – komen tot een gezamenlijk marktaandeel van bijna 50 procent. Het gevaar van eenzijdige informatievoorziening is dus beperkt. Tabel 10.1 laat bovendien zien dat een groot deel van de mediaconsumenten gebruikt maakt van meer dan één mediaplatform. Doordat crossmediale activiteiten tegelijkertijd aan beperkingen zijn gebonden, lijkt concentratie van aanbod op voorhand beperkt.<sup>197</sup>

**Tabel 10.1 Gedrag nieuwsgebruikers: aanvullend gebruik mediatypen (in procenten)**

| Gebruikt mediatype | Radio-nieuws | Dagblad     | Televisie-nieuws | Internet-nieuws | Opinie-tijdschrift |
|--------------------|--------------|-------------|------------------|-----------------|--------------------|
| Radionieuws        | 100,0        | 59,7        | 46,4             | 17,9            | 3,0                |
| Dagblad            | 71,3         | 100,0       | 55,0             | 17,9            | 3,6                |
| Televisienieuws    | 74,5         | 74,1        | 100,0            | 17,4            | 5,5                |
| Internetnieuws     | 68,7         | 58,5        | 42,0             | 100,0           | 4,3                |
| Opinietijdschrift  | 74,3         | 73,3        | 83,3             | 27,6            | 100,0              |
| <b>Gemiddeld</b>   | <b>76,0</b>  | <b>63,6</b> | <b>47,4</b>      | <b>19,5</b>     | <b>3,1</b>         |

Bron: Mediaconcentratie in Beeld (oktober 2005) p. 80

<sup>193</sup> PriceWaterhouseCoopers 2004

<sup>194</sup> Raad voor Cultuur, 'Mediawijsheid, de ontwikkeling van nieuw burgerschap', juni 2005

<sup>195</sup> Sociale staat van Nederland, 162

<sup>196</sup> IPI 2004 & European Federation of Journalists

<sup>197</sup> Commissariaat voor de Media, 'Mediaconcentratie in Beeld' ( 5

*Internet*

Toegankelijkheid gaat niet alleen om een aanbod van online diensten en informatie, maar ook om de toegang van burgers tot ict. In de EU loopt Nederland hierbij redelijk voorop. Het pc-bezit in Nederlandse huishoudens steeg van 51% in 1995 naar 81% in het voorjaar van 2004. De verspreiding van internet is sneller gegaan dan die van de pc. Het aandeel Nederlanders dat thuis toegang heeft tot internet nam toe van 3% in 1995 tot 74% in 2004. Een jaar later had 83 procent van de Nederlanders toegang tot internet, waarvan 60 procent via een breedbandverbinding. Hiermee staat Nederland in de Europese top vijf.

**Tabel 10.2 Bezit en gebruik van ICT en digitale vaardigheden (procenten van de bevolking, 2004)**

|                          | <i>Bezit pc in huishouden</i> | <i>Dagelijks gebruik pc</i> | <i>Toegang tot internet thuis</i> | <i>Kan goed met computers overweg</i> |
|--------------------------|-------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| <b>Man</b>               | 85                            | 55                          | 78                                | 61                                    |
| <b>Vrouw</b>             | 77                            | 44                          | 70                                | 46                                    |
| <b>16-19 jaar</b>        | 97                            | 80                          | 86                                | 91                                    |
| <b>20-34 jaar</b>        | 90                            | 57                          | 82                                | 72                                    |
| <b>35-49 jaar</b>        | 93                            | 58                          | 87                                | 59                                    |
| <b>50-64 jaar</b>        | 81                            | 44                          | 73                                | 39                                    |
| <b>65-79 jaar</b>        | 40                            | 16                          | 31                                | 17                                    |
| <b>Ouder dan 80 jaar</b> | 30                            | 10                          | 21                                | 9                                     |
| <b>Lager onderwijs</b>   | 41                            | 18                          | 30                                | 19                                    |
| <b>Lbo/mavo</b>          | 74                            | 44                          | 68                                | 40                                    |
| <b>Havo/vwo/mbo</b>      | 88                            | 55                          | 80                                | 62                                    |
| <b>Hbo/universiteit</b>  | 95                            | 60                          | 89                                | 73                                    |
| <b>Algemeen</b>          | <b>81</b>                     | <b>49</b>                   | <b>74</b>                         | <b>53</b>                             |

Bron: SCP (TOS '04)

*Media en politieke ideologie*

Een veelgehoorde kritiek op Nederlandse journalisten is de vermeende linkse politieke ideologie. Het promotieonderzoek van Mark Deuze van de Universiteit van Amsterdam (2002), in samenwerking met de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ), naar de leefsituatie en opvattingen van Nederlandse journalisten leek dit beeld te bevestigen: "Politiek gezien beschouwen de journalisten zich bijna zonder uitzondering als links (32 procent) dan wel links van het midden (47 procent), hoewel vele journalisten opmerkten dat dergelijke classificaties toch 'niet meer van deze tijd' zijn. Slechts 20 procent situeert zichzelf in het politieke midden en maar 1 procent noemt zichzelf 'rechts'."<sup>198</sup> Onderzoeker en directeur van Persinstituut, dr. Otto Scholten stelde bij een tussenrapportage van de Nieuwsmonitor dat de harde cijfers eerder het tegendeel indiceren. De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat de berichtgeving in de landelijke dagbladen wordt gedomineerd door de coalitie.<sup>199</sup> Kennelijk hebben de

<sup>198</sup> <http://www.geocities.com/mediacontrole/linksemedia.html>

<sup>199</sup> 'Wetenschapper: de pers is niet links', in: *Algemeen Dagblad* (18 april 2006) <http://www.ad.nl/binnenland/article281490.ece> (zie ook: Scholten, Otto en Nel Ruigrok, 'De Nederlandse Nieuwsmonitor' (Amsterdam april 2006) 3

politieke voorkeuren van veel journalisten (Deuze) heeft kennelijk geen invloed op de journalistieke berichtgeving.<sup>200</sup>

### **10.3 Hoe effectief zijn de media en andere onafhankelijke organisaties bij onderzoek naar de overheid en machtige ondernemingen?**

Onderzoek van Pauw, Sanders, van Spaendonck en Zeilstra wijst uit dat een overgrote meerderheid van Kamervragen het gevolg zijn van publicaties van de media.<sup>201</sup> Volgens Hans Jeekel in *De ontbrekende dialoog* stellen de media de parlementaire agenda voor de korte termijn vast. Hij berekende dat nieuwsgebeurtenissen, (vermeende) beschuldigingen en (potentiële) schandalen ongeveer dertig procent van het parlementaire werk bepalen. De media zijn dus aardig in staat om de politieke agenda te beïnvloeden. In hoeverre dit ook geldt bij specifiek onderzoek naar de overheid en machtige ondernemingen is niet exact bekend. Omgekeerd proberen de Kamerleden ook met Kamervragen e.d. de media te halen.

### **10.4 In hoeverre blijven journalisten gevrijwaard van beperkende wetgeving, bemoeienis en intimidatie?**

De vrijheid van meningsuiting is onmisbaar bij het voeren van een volwaardig publiek debat over kwesties van algemeen belang, zonder welke een democratische, pluriforme en open samenleving niet goed denkbaar is. Vanwege deze essentiële rol biedt dit recht niet alleen bescherming wanneer denkbeelden instemmend worden ontvangen, maar ook aan meningsuitingen die mogelijk worden ervaren als kwetsend, schokkend en/of verontrustend. Naast deze wettelijke garanties is het voor de kwaliteit van een democratisch debat eveneens van belang dat journalisten en alle andere burgers zonder vrees de meest uiteenlopende standpunten en opvattingen kunnen publiceren met behoud van ieders verantwoordelijkheid volgens de wet, dus aanzetten tot discriminatie, geweld rassenhaat e.d. blijft strafbaar. Na een korte bespreking van de wetgeving en implementatie op dit gebied, komen enkele recente relevante zaken aan de orde.

#### *10.4.1 Wetgeving*

De vrijheid van meningsuiting is de hoeksteen van een pluriforme samenleving en levendige democratie. Toch zijn in het Wetboek van Strafrecht grenzen aan deze vrijheid gesteld. Zo mag de vrijheid van meningsuiting worden beperkt indien men aanzet tot haat, discriminatie en/of belediging of indien de meningsuiting het gebruik van geweld propageert. In de context van religie behelst dit onder andere de plicht om zich te onthouden van uitingen die voor anderen nodeloos beledigend zijn. Nodeloos houdt onder meer in, dat de uiting geen bijdrage beoogt te leveren aan het publieke debat.<sup>202</sup>

<sup>200</sup> Prof Klein Nijenhuis heeft hier ook onderzoek verricht met interessante resultaten over de strurende invloed van politici in de berichtgeving en wie wat op de agenda krijgt. Zie literatuurverwijzingen in : <http://www.adviesorgaan-rmo.nl/?s=9>

<sup>201</sup> Zie ook <http://www.villamedia.nl/journalist/n/dossiers/journalisten1.shtm>

<sup>202</sup> Grondrechten in de pluriforme samenleving,

#### 10.4.2 Implementatie

De nationale rechter stelt zich doorgaans terughoudend op bij het aannemen van overschrijding van de grenzen van meningsuiting. Cruciaal bij de toetsing van de toelaatbaarheid van uitingen is doorgaans de vraag of veroordeling in een democratische samenleving noodzakelijk kan worden geacht. Naarmate dergelijke uitingen een bijdrage aan het publiek debat beogen te leveren, wordt de beoordelingsruimte van de nationale rechter smaller. De Nederlandse strafwetgever heeft bij de strafbaarstelling van uitingen een keuze gemaakt tussen uitlatingen die onfatsoenlijk doch niet strafbaar zijn en uitlatingen die ontoelaatbaar en daarmee strafbaar zijn. Deze grenzen zijn echter niet altijd even goed aan te geven en kunnen zelfs afhangen van de tijdsgeest.<sup>203</sup>

#### 10.4.3 Indicatoren

##### *Moord op Theo van Gogh*

De moord op cineast Theo van Gogh in november 2004 was een uitzonderlijke inbreuk op de journalistieke vrijheid in Nederland. Aangezien een dergelijke moord een eenmalig incident lijkt, bekleedt Nederland nog altijd de hoogste positie op de internationale ranglijst voor persvrijheid. Niettemin heeft de moord de discussie rondom persvrijheid doen aanwakkeren. In hoeverre waren de opmerkingen van van Gogh over de Islam en de profeet nuttig en droegen zij bij aan het publieke debat? Ofschoon de moord door vrijwel iedereen is veroordeeld, blijken de meningen hierover en over de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting uiteen te lopen. Terwijl de minister van Justitie in november 2004 voornemens was het verbod op godslastering (art. 147 Grondwet) aan te scherpen, diende D'66 een motie in waarin gepleit werd voor het afschaffen van dit artikel, omdat het ongelijkheid tussen gelovigen en ongelovigen zou scheppen. Een uitgebreider overzicht van incidenten omtrent de vrijheid van meningsuiting is gegeven in box 10.3 hieronder.

##### *Verschoningsrecht*

De laatste jaren hebben met name regionale tv-omroepen regelmatig en met grote tegenzin opnames moeten afstaan aan justitie. Zowel in binnen- als buitenland hebben verschillende organisaties hun bezorgdheid uitgesproken. Zij vrezen dat journalisten steeds meer als verlengstuk van justitie gebruikt worden en dat daarmee de journalistieke vrijheid in het geding raakt. Dit heeft geleid tot de roep – van onder meer de SP, het IPI en de Internationale Federatie van Journalisten - om de invoering van een wettelijk verschoningsrecht voor journalisten.<sup>204</sup> De Commissie Verschoningsrecht zegt echter dat een wettelijke regeling voor bronbescherming voor journalisten niet noodzakelijk is. Dit concludeert zij in een onderzoek, uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) en het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren, naar de problemen rond bronbescherming en de inbeslagname van journalistiek materiaal.<sup>205</sup> Zie Goodwin arrest Hof Straatsburg (1996)

---

<sup>203</sup> Grondrechten in de pluriforme samenleving,

<sup>204</sup> [http://www.sp.nl/opinies/Journalist\\_hulpje\\_van\\_justitie.html](http://www.sp.nl/opinies/Journalist_hulpje_van_justitie.html)

<sup>205</sup> De Journalist, <http://www.villamedia.nl/journalist/n/dossiers/verschoningsrecht2.shtm>



**Box 10.3 Illustratief overzicht van incidenten tussen journalisten en justitie sinds 2000**

|      |                            |  |
|------|----------------------------|--|
| 2000 | K. Voskuil (Metro)         | Amsterdamse rechtbank veroordeelt Voskuil nadat hij weigert de naam van zijn bron te onthullen   |
| 2004 | Van den Heuvel (Telegraaf) | Het Openbaar Ministerie tapt de telefoon van Van den Heuvel af, omdat zij denkt dat hij relevante informatie over een moordzaak achterhoudt    |
| 2004 | RTV Dordrecht              | Cameraploeg wordt gearresteerd door de politie en hun materiaal wordt in beslag genomen. Zij zouden op een onrechtmatige plaats hebben gefilmd |
| 2005 | Omroep Brabant             | Politie valt kantoor van Omroep Brabant binnen en eist de beelden van rollen op.   |
| 2006 | Telegraaf                  | Rechtbank bepaalt dat AIVD afluisteren en observeren van twee Telegraaf journalisten moet staken.  |

Bron: International Press Institute (bewerkt)

## 10.5 In hoeverre blijven individuele burgers gevrijwaard van intimidatie en inbreuk op hun privacy door de media?

### 10.5.1 Wetgeving

Individen die (potentieel) onderwerp van een openbaarmaking zijn verwachten dat de media respect hebben voor hun reputatie en privacy. Wanneer de media deze belangen van het individu onvoldoende respecteren, handelen zij mogelijk toerekenbaar onrechtmatig en zijn ze verplicht tot schadevergoeding. De afweging of onrechtmatig is gehandeld geschiedt tegen de achtergrond van de vrijheid van meningsuiting en (vaak ook) de privacy. Overweegt de rechter een sanctie op te leggen, dan toetst hij de uitspraak aan art. 10 lid 2 EVRM.<sup>206</sup>

### 10.5.2 Implementatie en Indicatoren

Een ieder die daar rechtsreeks belang bij heeft kan bij de Raad voor de Journalistiek klagen over een journalistieke gedraging. De Raad zal dan beoordelen of beroepsnormen zijn overschreden. De Raad stimuleert de media om goed te functioneren en om zorgvuldig om te gaan met reputatie en privacy van burgers. De Raad kan echter geen sancties opleggen. De procedure levert de benadeelde doorgaans weinig op, waardoor er de laatste jaren gemiddeld slechts 65 klachten zijn ingediend.

Ook kan een persoon wiens reputatie of privacy is geschonden zich wenden tot de civiele rechter of strafrechter. Onderzoek heeft aangetoond dat de benadeelde echter weinig heeft aan de sancties die kunnen worden opgelegd. Het kwaad is daarentegen al geschied, de aandacht wordt vergroot en de schadevergoeding is vaak gering.<sup>207</sup> Veruit het grootste gedeelte van de burgers (77%) heeft duidelijk het

<sup>206</sup> L.R. van Harinxma thoe Slooten, 'De criticus bekritiseerd: een waakhond voor de media?', 5

[http://www.uvt.nl/faculteiten/frw/onderzoek/schoordijk/cva/publicaties/rapporten/criticus.bekritiseerd\\_lang.pdf](http://www.uvt.nl/faculteiten/frw/onderzoek/schoordijk/cva/publicaties/rapporten/criticus.bekritiseerd_lang.pdf)

<sup>207</sup> L.R. van Harinxma thoe Slooten, 'De criticus bekritiseerd', 12-17

gevoel dat tegenwoordig de privacy bedreigd wordt; het merendeel van deze personen (71%) vindt dat deze dreiging te maken heeft met de toename van informatie- en communicatietechnologie.<sup>208</sup>

### **10.6 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven?**

#### *Zelfreflectie*

Een maatschappelijk debat over de rol van de journalistiek met betrekking tot de politiek wordt urgent en noodzakelijk geacht. In zijn jaarrede 2005 zegt Pieter Broertjes, voorzitter van het Genootschap van Hoofdredacteuren: "In Haagse kringen, maar ook daarbuiten, wordt de macht van de media in toenemende mate gezien als een politieke factor van betekenis, maar dan zonder het afleggen van de navenante verantwoording. Het is niet voor niets dat de WRR een pleidooi houdt voor een 'aanspreekbare journalistiek,' door versterking van de zelfregulering en het zoeken van de confrontatie met elkaar en met lezers, luisteraars en kijkers."

Eind 2005 kondigde de staatssecretaris van OCW aan om geld beschikbaar te stellen voor zelfreflectie in de media. Dit naar aanleiding van toenemende kritiek op het functioneren van de Nederlandse journalistiek. De Universiteit van Amsterdam heeft in het voorjaar van 2006 een de eerste nieuwsmonitor, gepubliceerd. Andere monitors volgen, zoals een eventmonitor en een issuemonitor. Hierin wordt aan de hand van nieuwspublicaties onderzocht in hoeverre journalisten elkaar napraten, hoe betrouwbaar en feitelijk onderbouwd berichten zijn en welke invloed de verslaggeving op bepaalde onderwerpen uitoefent.

#### *Veranderend medialandschap*

De opkomst van internet en de voortgaande technologische ontwikkelingen op het gebied van ICT en nieuwe media, hebben een voortgaande, sterke, invloed op het medialandschap. De betekenis van deze media voor het functioneren van de democratie is nog ongewis. De opkomst van weblogs, burgerjournalistiek, de toename van bronnenmateriaal via bijvoorbeeld digitale camera's en via internetfora brengt voor democratische processen en instituties nieuwe, ongekende mogelijkheden met zich. Mogelijkheden zijn er vooral voor opinie en debat. Het vraagstuk van de betrouwbaarheid van informatie op Internet is nog zeer actueel. De ontwikkelingen op dit vlak lijken zich relatief autonoom te ontwikkelen. Het besef ontstaat dat de democratisering van de (nieuwe) media van belang is voor het functioneren van onze democratie.

### **10.7 Samenvatting**

Volgens internationaal vergelijkend onderzoek is de persvrijheid in Nederland groot (gedeelde eerste plaats). Vrijheid van meningsuiting en persvrijheid zijn gewaarborgd in de Grondwet. Regulering door de

---

<sup>208</sup> Dubbeld, Lynsey, 'Privacy in het tijdperk van informatie, communicatie en technologie', 9

Mediawet betreft vooral het waarborgen van pluriformiteit van de media, het voorkomen van concentraties in het medialandschap en verzekeren van de kwaliteit van de publieke omroep.

De laatste jaren hebben een aantal (regionale) tv-stations onder druk opnames af moeten staan aan justitie. De vrees dat journalisten als verlengstuk van justitie worden gebruikt, heeft in de politiek geleid tot een roep om invoering van een wettelijk verschoningsrecht voor journalisten. De Commissie Verschoningsrecht stelt echter dat dit niet noodzakelijk is voor de bronbescherming van journalisten.

Het belang van verslaggeving en beeldvorming door de media in zowel de samenleving als de politiek neemt toe. Onderzoek wijst uit dat een meerderheid van Kamervragen het gevolg zijn van publicaties in de media. De vraag naar een aanspreekbare journalistiek en een meer zelfregulerende en kritische houding van de media zwelt aan. Het merendeel van de financiële berichtgeving en de helft van het gewone nieuws is waarschijnlijk rechtstreeks afkomstig van pr- en voorlichting. Ook wordt steeds meer rekening met de wensen van adverteerders. De onafhankelijkheid en kritische houding van de media staan hierdoor onder druk. Zelfregulering van de media gebeurt vooral via de Raad voor de Journalistiek en via redactiestatuten.

Het besef ontstaat inmiddels dat democratisering van de media met behoud van kwaliteit, onafhankelijkheid en pluriformiteit, door een grotere toegang tot en beschikbaarheid van bronnen via het Internet, van belang is voor het functioneren van onze democratie. Opkomst van burgerjournalistiek, webfora etc. zijn relatief autonome processen met mogelijk vergaande implicaties voor de democratie en instituties. Het vraagstuk van de betrouwbaarheid van de berichtgeving op Internet is daarnaast actueel. Vooralsnog is er behalve stimuleringsinitiatieven geen regulerend overheidsbeleid m.b.t. de nieuwe media.

## **11. Publieke participatie**

*Is er volledige participatie van burgers in het openbare leven?*

Politieke participatie kan breder benaderd worden dan door alleen te kijken naar stemgedrag, het lobbyen bij de Tweede Kamer of het lidmaatschap van een politieke partij. Door ook de participatie in vrijwilligersorganisaties, vakbonden of andere maatschappelijke organisaties mee te nemen, is het mogelijk een vollediger beeld te krijgen van het maatschappelijke leven en de rol van burgers in de democratie. Een bredere opvatting van politieke participatie van burgers is van belang voor de legitimatie en verantwoordelijkheid van de overheid.

Directe participatie van burgers in publieke zaken komt tot uiting in eigen (particuliere) initiatieven voor maatschappelijke zelfsturing en in gevraagde of ongevraagde beïnvloeding van overheidsbesluitvorming. In beide gevallen is er geen garantie dat alle burgers gelijkelijk gehoord worden. In tegendeel, deze vormen van participatie berusten in wezen op vrijwillige inzet van burgers en die is nu eenmaal niet gelijk verdeeld. Bij de keuzen die mensen maken om hun energie politiek en maatschappelijk in te zetten is een vorm van marktwerking een gezond gegeven. Voorzover het gaat om het consulteren van burgers is ook niet ieders bijdrage gelijkelijk vereist, maar komt het aan op de articulatie van alle relevante invalshoeken en belangen. Voor een evenwichtige inbreng is het soms nodig om bepaalde zwakkere en minder mondige invalshoeken en belangen uitdrukkelijk te benaderen om hun visie te vernemen. Anders dreigt overaccentuering van bepaalde groepen die toch al de weg naar de geëigende organen weten te vinden.

### **11.1 Hoe breed is het bereik van vrijwilligersorganisaties, particuliere organisaties, sociale bewegingen, etc.? Hoe onafhankelijk zijn zij van de overheid?**

#### *11.1.1 Wetgeving*

Afhankelijk van de rechtsvorm van deze organisaties dienen organisaties zich aan het burgerlijk recht te houden. De overheid houdt zich niet bezig met het doen en laten van deze organisaties, tenzij ze strafrechtelijk vervolgd worden, omdat ze onwettig handelen. Soms zijn deze organisaties afhankelijk van subsidiestromen, naast lidmaatschapsgelden en donaties.

#### *11.1.2 Indicatoren*

Paul Dekker tracht meer inzicht te verschaffen in de ontwikkelingen in de politieke participatie sinds de jaren zeventig. Hij geeft aan dat de politiek participatie gestegen is. Dit concludeert hij op basis van diverse kiezersonderzoeken, waaruit blijkt dat het aandeel van de bevolking, dat wel eens geparticipeerd heeft, is toegenomen. Hoewel de partijpolitieke participatie is gedaald, is activisme, het deelnemen aan en demonstratie of actiegroep, gestegen. Hier gaat het om de stijgende aanhang van meer gespecialiseerde

ideële organisaties.<sup>209</sup>

In Nederland zijn er veel vrijwilligersorganisaties. Er zijn tal van terreinen waarop de Nederlandse burgers zijn georganiseerd zijn, bijvoorbeeld levensbeschouwing, arbeid, verzorging en sport. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen organisaties die sinds 1980 kampen met een achterban, die krimpt en organisaties, die juist sterk gegroeid zijn. Onder de eerste groep vallen de kerken, omroepen, grote politieke partijen en vrouwenbonden. De tweede groep bestaat uit organisaties zoals sportbonden, natuur- en milieuorganisaties en internationale hulporganisaties.<sup>210</sup>

**Tabel 11.1 Maatschappelijke participatie van personen van 18 jaar of ouder (in procenten)**

|   | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Georganiseerd vrijwilligerswerk</b>  | 46   | 44   | 45   | 45   | 43   | 42   | 42   | 43   |
| <b>Jeugdwerk</b>                        | 4    | 4    | 4    | 4    | 5    | 5    | 4    | 4    |
| <b>School</b>                           | 9    | 9    | 9    | 9    | 9    | 8    | 8    | 9    |
| <b>Verzorging, verpleging</b>           | 8    | 6    | 7    | 7    | 8    | 8    | 7    | 8    |
| <b>Sportvereniging</b>                  | 12   | 14   | 14   | 14   | 13   | 12   | 14   | 13   |
| <b>Hobbyvereniging</b>                  | 5    | 6    | 5    | 5    | 5    | 4    | 5    | 4    |
| <b>Culturele vereniging</b>             | 5    | 5    | 5    | 5    | 5    | 5    | 5    | 5    |
| <b>Levensbeschouwelijke organisatie</b> | 9    | 9    | 8    | 9    | 9    | 9    | 8    | 8    |
| <b>Arbeidsorganisatie</b>               | 4    | 3    | 4    | 4    | 3    | 3    | 2    | 2    |
| <b>Politieke organisatie</b>            | 1    | 1    | 2    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    |
| <b>Andere organisaties</b>              | 8    | 8    | 7    | 7    | 6    | 7    | 7    | 7    |

Bron: CBS

## 11.2 Hoe uitgebreid is de participatie van burgers in vrijwilligersorganisaties, zelfstandige besturen en overige vrijwillige publieke activiteiten?

Anderzijds is de levendigheid van het collectieve leven van de burgers, de civil society, van belang voor het functioneren van de democratie. Hierin kunnen burgers hun eigen belangen vormen en behartigen, de regering ten verantwoording roepen, informeren of trachten te beïnvloeden. Politieke participatie kan er voor zorgen dat de representatieve democratie democratischer functioneert. Op deze manier kan de participatie van burgers niet alleen bij de vorming van beleid, maar ook bij de implementatie ervan leiden tot een democratische regering. De publieke controle wordt zo versterkt. Daarnaast kunnen individuele burgers door participatie leren samen te werken, solidariteitbesef krijgen en oriëntatie op het algemeen belang ontwikkelen. Dit draagt bij aan de stabiliteit en effectiviteit van democratisch bestuur.<sup>211</sup> Participatie verbetert het draagvlak van beleid.

<sup>209</sup> P. Dekker, *Politieke Participatie* in J. Thomassen, K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998: kiezers en de smalle marges van de democratie*. Den Haag: Sdu, 2000 pp.5-14

<sup>210</sup> J. de Hart, *Landelijk verenigd*. Den Haag, SCP (2005) pp. 19, 39-40

<sup>211</sup> SCP *Landelijk verenigd* 2005 p. 4

Wanneer burgers deelnemen aan vrijwillige maatschappelijke verbanden, zoals verenigingen, leren zij om samen te werken. Ook kunnen zij oefenen in het democratisch functioneren. Op deze manier kunnen burgers in contact komen met de overheid en kunnen zij geprikkeld worden om zich bezig te houden met maatschappelijke kwesties.<sup>212</sup>

### 11.2.1 Indicatoren

Om de participatie van burgers te beoordelen kan er eerst gekeken worden naar het lidmaatschap van maatschappelijke organisaties. Er kunnen verschillende organisaties worden onderscheiden. Van 1979 tot 1990 is het lidmaatschap alleen maar toegenomen, om daarna te stagneren. In de jaren negentig is er een lichte achteruitgang van de organisatiegraad van de bevolking zichtbaar.<sup>213</sup>

**Tabel 11.2 Lidmaatschap van organisaties, bevolking van 18 jaar en ouder (in procenten, gewogen)**

|  | 1997 | 1983  | 1987  | 1991  | 1995  | 1999  | 2003  |
|--|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Ideële organisaties totaal:</b>             | 11   | 12    | 13    | 18    | 15    | 12    | 12    |
| Politieke partij/vereniging                    | 9    | 8     | 7     | 6     | 7     | 6     | 4     |
| Organisatie specifieke maatschappelijke doelen | 3    | 5     | 8     | 14    | 11    | 9     | 9     |
| <b>Belangenorganisaties totaal:</b>            | 22   | 24    | 24    | 26    | 26    | 26    | 22    |
| Werknemers/werkgevers organisaties             | 18   | 17    | 17    | 18    | 20    | 22    | 17    |
| Onderwijs- of schoolvereniging                 | 7    | 11    | 11    | 11    | 11    | 9     | 8     |
| <b>Recreatieve organisaties totaal:</b>        | 28   | 38    | 40    | 42    | 42    | 41    | 39    |
| Sportvereniging                                | 18   | 17    | 17    | 18    | 20    | 22    | 17    |
| Zang/muziek/toneel vereniging                  | 5    | 7     | 8     | 9     | 9     | 9     | 7     |
| Hobbyvereniging                                | 3    | 5     | 7     | 8     | 9     | 8     | 5     |
| Vrouwenvereniging                              | 5    | 7     | 7     | 7     | 8     | 6     | 4     |
| Jeugdvereniging/scouting                       | 2    | 3     | 3     | 3     | 4     | 4     | 2     |
| Natuur/milieu organisatie                      | -    | -     | -     | -     | -     | -     | 22    |
| Andersoortige vereniging                       | 9    | 16    | 17    | 22    | 19    | 19    | 16    |
| Lid van geen van bovenstaande organisaties     | 55   | 45    | 45    | 40    | 42    | 43    | 46    |
| Lid van één van deze organisaties              | 29   | 34    | 33    | 34    | 34    | 34    | 34    |
| Lid van twee van deze organisaties             | 16   | 21    | 22    | 26    | 24    | 23    | 20    |
| Gemiddeld aantal (bij diegene die lid zijn)    | 1,5  | 1,6   | 1,7   | 1,7   | 1,9   | 1,7   | 1,5   |
| Rekent zich tot een kerkgenootschap            | 72   | 69    | 66    | 61    | 63    | 62    | 61    |
| Bevolking 18 jaar e.o. (x1000)                 | 9991 | 10599 | 11135 | 11689 | 12039 | 12298 | 12599 |
| Index bevolking (1997=100)                     | 100  | 106   | 111   | 117   | 120   | 123   | 126   |

Bron: SCP (AVO '79-'03)

<sup>212</sup> P.Dekker, *Vijftientig jaar politieke betrokkenheid en participatie*. Verschenen in A.E. Bronner et.al. (red.) *Recente ontwikkelingen in het marktonderzoek* (Jaarboek 2000 van de NVMI). Haarlem: De Vrieseborch, 2000 p.10

<sup>213</sup> J. de Hart, *Landelijk verenigd*. Den Haag, SCP (2005) p.16. SCP *De Sociale Staat van Nederland* 2005 p. 390

Lidmaatschap hoeft geenszins een actieve inzet te garanderen en inzet van burgers kan plaatsvinden zonder dat er sprake is van een lidmaatschap. Andere participatievormen zijn deelname aan collectieve actie, het doen van vrijwilligerswerk en het verlenen van informele hulp.<sup>214</sup>

Als er gekeken wordt naar verschillende sectoren van vrijwilligerswerk valt op dat vooral sportverenigingen over veel vrijwilligers beschikken, ondanks een zekere teruggang van het aantal vrijwilligers in die sector. Verder is het zichtbaar dat de totale deelname aan vrijwilligerswerk sinds de jaren 80 licht is afgenomen.<sup>215</sup>

Als er gekeken wordt naar de verschillen in maatschappelijke participatie ten aanzien van autochtone en allochtone bevolking worden een aantal punten zichtbaar. Bij alle allochtone groepen ligt het percentage dat is aangesloten bij maatschappelijke organisaties beduidend lager dan bij de autochtone bevolking. Een grote uitzondering hierop is het aantal allochtonen dat is aangesloten bij een organisatie op godsdienstige basis. Onder allochtonen is daarnaast ook de participatiegraad lager.<sup>216</sup>

**Tabel 11.3 Overzicht van maatschappelijke participatie (in procenten) naar etnische groep en geslacht, 15-64 jarigen, 2004/2005**

|   | Vrouwen |      |      |      |      | Mannen |      |      |      |      |
|---|---------|------|------|------|------|--------|------|------|------|------|
|   | Tur.    | Mar. | Sur. | Ant. | aut. | Tur.   | Mar. | Sur. | Ant. | aut. |
| Is lid of donateur van minstens één organisatie         | 23      | 24   | 46   | 39   | 71   | 42     | 38   | 55   | 52   | 77   |
| Is actief binnen minstens één organisatie               | 12      | 11   | 23   | 26   | 37   | 21     | 24   | 30   | 30   | 49   |
| Verricht vrijwilligerswerk volgens minstens één meeting | 15      | 14   | 23   | 24   | 41   | 22     | 19   | 21   | 22   | 41   |
| Participeert actief (participatiegraad)                 | 20      | 19   | 33   | 35   | 55   | 32     | 31   | 36   | 35   | 59   |
| Gaat frequent naar een godsdienstige bijeenkomst*       | 29      | 18   | 24   | 41   | 10   | 54     | 58   | 15   | 23   | 11   |

\* vaak = enkele keren per maand of vaker (deze vraag is alleen gesteld aan wie zich tot een godsdienst of religie rekent)

Bron: SCP (LAS '04/'05)

Uit een onderzoek van het SCP onder maatschappelijke organisaties blijkt een verschuiving te hebben plaatsgevonden in de achterban van de maatschappelijke organisaties. Daarin zijn kerkleden, jongeren, autochtonen en laagopgeleiden een minder grote plaats gaan innemen. Echter de vertegenwoordiging van ouderen, vrouwen, allochtonen, hoogopgeleiden en buitenkerkelijken nam overwegend toe. Dit hangt

<sup>214</sup> SCP *De Sociale Staat van Nederland* 2005 pp. 391

<sup>215</sup> J. de Hart, *Landelijk verenigd*. Den Haag, SCP (2005) p. 23

<sup>216</sup> *ibidem*, pp. 24-26

samen met ontwikkelingen in de samenleving dat het opleidingsniveau stijgt, de participatie op de arbeidsmarkt stijgt en de kerkelijkheid daalt en de vergrijzing toeneemt.<sup>217</sup>

### **11.3 In welke mate participeren vrouwen op alle niveaus in de politiek en het openbaar bestuur?**<sup>218</sup>

#### *11.3.1 Wetgeving*

Discriminatie van vrouwen, ook bij participatie in het politieke en openbare leven, is verboden. De overheid verzekert vrouwen in het bijzonder het recht om op gelijke voet met mannen te kunnen stemmen, zich verkiesbaar te stellen, beleid te maken, uit te voeren, ambtelijke functies te bekleden, deel te nemen aan niet-overheidsorganisaties en verenigingen op het gebied van het openbare en politieke leven van het land. Ook moeten vrouwen net zoals mannen de mogelijkheid hebben hun regering op internationaal niveau te vertegenwoordigen en deel te nemen aan de werkzaamheden van internationale organisaties.<sup>219</sup>

Daarnaast mogen er bijzondere maatregelen worden getroffen om de gelijkstelling van mannen en vrouwen te bereiken.<sup>220</sup> Er bestaat alleen een wettelijke verplichting voor adviescolleges om te streven naar een evenredige deelneming van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen.<sup>221</sup>

#### *11.3.2 Implementatie*

46% van het totaal aantal werkzame personen in het openbaar bestuur bestaat uit vrouwen. De verhouding tussen mannen en vrouwen verschilt echter per sector. Zo zijn er in de onderwijssector relatief meer vrouwen werkzaam en bij defensie meer mannen. Ook is het zichtbaar dat vrouwen in hogere functies minder vertegenwoordigd zijn.

In de politiek vormen, zowel op nationaal als provinciaal niveau, de politieke cultuur en de arbeidsvoorwaarden de grootste obstakels voor vrouwen om deel te nemen aan het politieke leven. Om deze obstakels te laten verdwijnen heeft BZK beleid ontwikkeld. Door de voorbereiding, uitvoering of ondersteuning van maatregelen probeert de rijksoverheid de deelname van vrouwen aan de politiek aantrekkelijker te maken. Verder hebben ministeries diverse beleidsinitiatieven genomen en activiteiten georganiseerd om het aandeel vrouwen te verhogen en hun mogelijkheden en doorstroming naar hogere

---

<sup>217</sup> J. de Hart, *Landelijk verenigd*. Den Haag, SCP (2005) p. 53, P. Dekker *De deelname aan vrijwilligerswerk in Nederland, wat meten we ervan?* In *Vrijwillige inzet onderzoek 2 2005/2* p.9. Zie ook: S.Keuzenkamp, *De sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden*. Den Haag: SCP (2006).

<sup>218</sup> meer informatie over macht en besluitvorming over emancipatie en participatie in: *Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid, Meerjarennota emancipatie beleid: achtergronddeel*, SZW 2000,

<sup>219</sup> Artikel 1, 7 en 8 Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen 1980, Artikel 1, 1a en 1b Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen 1980

<sup>220</sup> ibidem, Artikel 4

<sup>221</sup> Artikel 12 lid 3 Kaderwet adviescolleges 1996



functies te promoten. Een voorbeeld van wat hierbij wordt ingezet is het ‘Ambassadeursnetwerk Besturen’, dat de gewenste toename van vrouwen in politieke besturen en van besturen van maatschappelijke organisaties op de agenda zet.<sup>222</sup> Daarnaast treedt de overheid voorwaardenscheppend en stimulerend op. De overheid heeft bijvoorbeeld streefdoelen opgesteld voor het aandeel van vrouwen. Deze streefcijfers worden aanbevolen aan politieke partijen. Zij dragen immers de primaire verantwoordelijkheid voor de kandidaatstelling en het rekruteren van volksvertegenwoordigers. De doelen of streefcijfers laten de ambitie van de overheid zien. Door het stellen van doelen kan de participatie worden gemeten en daarmee de genomen maatregelen worden beoordeeld op hun resultaat en eventueel worden aangepast. Ook kan hiermee een voorbeeld worden gegeven voor andere organisaties of bedrijven.<sup>223</sup>

In het ‘Meerjarenbeleidsplan 2006-2010’ heeft de rijksoverheid de eerder genoemde streefcijfers geformuleerd. De rijksoverheid wil een evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in besluitvormende posities realiseren. Door het streven naar diversiteit in de inrichting van en samenstelling van bestuur en besluitvorming kunnen de capaciteiten en talenten van vrouwen benut worden en de kwaliteit en representativiteit worden verbeterd. In 2010 moeten dan ook de streefcijfers van de overheid gerealiseerd worden. Ook dient het aandeel van vrouwen in topfuncties bij de overheid vergroot worden tot minimaal 25%. Een bijbehorende doelstelling luidt: “Stimuleren van politieke partijen tot het realiseren van streefcijfers en borgen van evenredige samenstelling van door het kabinet in te stellen raden en commissies.” Ten aanzien van het kiesstelsel en kieslijsten is een leidraad voor rekrutering van politici ontwikkeld, om tot meer diversiteit van politici te komen en een betere representativiteit van de bevolking te krijgen. Het treffen van voorzieningen om arbeid en zorg te combineren voor lokale en provinciale politici betreft een andere activiteit om de participatie van vrouwen te promoten.<sup>224</sup>

**Tabel 11.4 Vrouwen in politieke en bestuurlijke functies (in procenten)**

|  | 1992    | 2000  | 2003    | Streefcijfer 2010 |
|--|---------|-------|---------|-------------------|
| <b>Kabinet</b>                             | 23      | 31    | 40      | 50                |
| <b>Tweede Kamer</b>                        | 29      | 34    | 39      | 50                |
| <b>Eerste Kamer</b>                        | 25      | 28    | 33      | 50                |
| <b>Europees Parlement</b>                  | 28      | 36    | 44      | 50                |
| <b>Provinciale Staten</b>                  | 30      | 30    | 29      | 50                |
| <b>Gemeenteraden</b>                       | 22      | 22    | 24*     | 45                |
| <b>Commissaris vd. Koningin</b>            | 8       | 0     | 8       | 30                |
| <b>B &amp; W</b>                           | 15      | 18    | 20      | 40                |
| <b>Bestuur waterschappen</b>               | -       | 11    | 13      | 30                |
| <b>Raad van State, Algemene Rekenkamer</b> | 18 á 25 | 21    | 21 á 33 | 40                |
| <b>Magistratuur</b>                        | -       | 42    | -       | 50                |
| <b>Top ZBO's, interdep. commissies</b>     | -       | 5 á 7 | 6 á 10  | 25                |
| <b>Top ambtenaren (vanaf schaal 18)</b>    | -       | -     | 12      | 25                |

<sup>222</sup> Slotrapport ambassadeursnetwerk Besturen (besteld op 6 juni 2006)

<sup>223</sup> Fourth Dutch Implementation Report on the UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women 2003-2004, 2005, pp.37-44,46, Voortgangsrapportage 2003, Vrouwen in politiek en openbaar bestuur, BZK

<sup>224</sup> Meerjarenbeleidsplan Emancipatie 2006-2010 Tweede Kamer vergaderjaar 2005-2006, 30420 nr. 2 pp. 4, 11, p. 63

|                                   |   |   |    |    |
|-----------------------------------|---|---|----|----|
| Hoge ambtenaren (vanaf schaal 15) | - | - | 14 | 30 |
| Top bedrijfsleven                 | - | - | 5  | 20 |
| Top NGO's                         | - | - | 22 | 45 |

- = niet bekend

Bron: Emancipatiemonitor 2004, cijfers o.a. van TK (200/2001); BZK (2004); SCP (VIB'04)

\* in 2006 gestegen tot 26% (bron: decentraalbestuur.nl, 2006)

### 11.3.3 Indicatoren

Zoals gezegd verschilt de participatie van vrouwen per niveau, institutie en functie. Achtereenvolgens zal data over de politiek en openbaar bestuur en vrijwilligersorganisaties aanbod komen.

#### *Politiek en openbaar bestuur*<sup>225</sup>

In de landelijke politiek en het Europees Parlement is de vertegenwoordiging van vrouwen het grootst. In het kabinet is het aandeel vrouwen 40%. In de Tweede Kamer is het aandeel 39%. Deze percentages van 2003 zijn bijna gelijk aan de streefdoelen van dat jaar. Vrouwen zijn echter minder vaak te vinden in de provinciale en gemeentelijke politiek. De verschillen in participatie van vrouwen tussen het nationale niveau en de lagere niveaus zijn problematisch, vooral het lokale niveau. Oorzaak voor de slechte vertegenwoordiging van vrouwen op het lokale niveau ligt in het feit dat er veel nieuwe lokale partijen zijn opgekomen, die niet vanuit een landelijke partij aangestuurd worden op het rekruteren en selecteren van vrouwen. Daarnaast is het uitoefenen van een politieke functie op het lokale niveau een vrijwillige functie. Veelal wordt de werkdruk te hoog gevonden en is een combinatie met bestaand werk moeilijk te maken. Dit komt ook naar voren in de hoge uitstroom van vrouwelijke politici. Daarnaast is de participatie afhankelijk van de partijpolitiek en de heersende cultuur, wat per gemeente verschilt.

Op de lagere niveaus worden de streefcijfers dus niet gehaald. Het aandeel vrouwen is hoger bij de besluitvorming dan bij het bestuur. Ook het aandeel vrouwen in de besturen van de waterschappen en het aandeel vrouwelijke Commissarissen van de Koningin is laag. In de provinciale en gemeente politiek is geen stijging waarneembaar in het aandeel vrouwen, terwijl dit in de landelijke politiek wel zichtbaar is. Hierop is de toename van het aandeel vrouwen dat een burgemeesterpost bekleedt een uitzondering.<sup>226</sup> In de monitor 'Sociale Atlas van Etnische Minderheden' komt naar voren dat slechts 19% van de allochtone raadsleden in 2005 vrouw is. Onder de ondervertegenwoordigde groep van etnische minderheden is er dus ook een ondervertegenwoordiging van vrouwen zichtbaar.<sup>227</sup>

Nog steeds nemen vrouwen in het openbaar bestuur een minderheidspositie in. Opgemerkt dient te worden dat zowel door politieke partijen als in het openbaar bestuur inspanningen zijn verricht om meer vrouwen aan te stellen op hoge posities, maar dat enkele overhaaste aanstellingen met verkeerde uitwerking tot enige terughoudendheid hebben geleid in het voeren van een bevorderingsbeleid. Wel is er

<sup>225</sup> Meer data over de vertegenwoordiging van vrouwen in beleidsvormende en makende posities is te vinden op de website van de European Commission, DG EMPL, Database on women and men in decision-making, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/women\\_men\\_stats/measures\\_in41\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/women_men_stats/measures_in41_en.htm)

<sup>226</sup> SCP/CBS Emancipatiemonitor 2004 pp.194-197

<sup>227</sup> SCP Sociale Atlas van vrouwen uit etnische minderheden p.246

de afgelopen jaren een stijging zichtbaar van de vertegenwoordiging van vrouwen, bijvoorbeeld bij de Algemene Rekenkamer, de top van het politiekorps en de Raad van State. In de ambtelijke top is er weliswaar een lichte groei van het aandeel vrouwen waar te nemen, maar ook hier zijn weinig vrouwen te vinden.<sup>228</sup>

Het percentage vrouwen dat werkzaam is bij de overheid ging in 2005 ten opzichte van 2004 omhoog met 1 procentpunt tot 40,6%. Ondanks de vermindering van de personeelsbezetting is het aandeel vrouwen in de lagere schalen toegenomen. In de hogere schalen is een nog sterkere stijging zichtbaar.<sup>229</sup>

**Tabel 11.5 Man/vrouw-verdeling bij de overheid naar schaalniveau (in procenten)**

| schaal        | 2002        |             | 2005        |             | Ontwikkeling 2003-2005 |             |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------------|-------------|
|               | Mannen      | vrouwen     | Mannen      | Vrouwen     | Mannen                 | vrouwen     |
| Schaal 1-4    | 52,8        | 47,2        | 60,3        | 39,7        | - 23,4                 | - 43,6      |
| Schaal 5-9    | 56,6        | 43,4        | 53,5        | 46,5        | - 14,2                 | - 2,9       |
| Schaal 10-13  | 69,0        | 31,0        | 65,5        | 34,5        | - 5,6                  | + 10,5      |
| Schaal 14-16  | 84,2        | 15,8        | 80,1        | 19,9        | - 7,8                  | + 21,4      |
| Schaal 17+    | 90,6        | 9,4         | 85,8        | 14,2        | - 2,7                  | + 56,1      |
| <b>totaal</b> | <b>61,6</b> | <b>38,4</b> | <b>59,4</b> | <b>40,6</b> | <b>-11,3</b>           | <b>-2,8</b> |

Bron: Sociaal Jaarverslag Rijk 2005

### SGP

De rechter heeft bepaald dat de Staat vanaf 2006 de SGP niet langer mag subsidiëren zolang vrouwen niet op gelijke voet met mannen lid kunnen worden van die partij.

Het instellen van hoger beroep door de Staat tegen de uitspraak doet hier niet aan af. Dit betekent dat nieuwe subsidieaanvragen van de SGP zullen worden afgewezen; al genomen subsidiebeslissingen worden niet teruggedraaid. De Staat wil met het hoger beroep een principiële uitspraak over de verhouding Staat en politieke partijen krijgen. Het kabinet vindt dat de inhoudelijke overheidsbemoeienis met politieke partijen zo beperkt mogelijk moet zijn. Daarmee zegt het kabinet niet dat zij het vrouwenstandpunt van de SGP steunt.

### Vrijwilligersorganisaties

Het is interessant om de participatie van vrouwen in het maatschappelijk middenveld te bekijken, omdat maatschappelijke participatie kan leiden tot politieke participatie. Ook is het mogelijk om een vergelijking te maken tussen de gebieden en wijze van participatie in het middenveld en in het openbaar bestuur.

Er is sprake geweest van een sterke toestroom van vrouwen naar maatschappelijke organisaties. Terwijl het aandeel van vrouwen in de Nederlandse bevolking vrijwel hetzelfde is gebleven, is het aandeel vrouwen in het ledenbestand van de maatschappelijke organisaties die het SCP onderzocht heeft voor het onderzoek 'Landelijk Verenigd' bij 27% toegenomen en slechts bij 7% gedaald.<sup>230</sup>

<sup>228</sup> SCP/CBS Emancipatiemonitor 2004 pp.198-199

<sup>229</sup> Min. BZK, *Sociaal Jaarverslag Rijk 2005*, p. 52

<sup>230</sup> J. de Hart, *Landelijk verenigd*. Den Haag, SCP (2005) p. 32

**Tabel 11.6 Vrijwilligerswerk en het aandeel van vrouwen (2003)**

|   | Percentage<br>vrijwilligerswerk | Waarvan<br>aandeel<br>vrouwen | Percentage<br>bestuursfunctie in<br>vrijwilligerswerk | Waarvan<br>aandeel<br>vrouwen |
|---|---------------------------------|-------------------------------|---|-------------------------------|
| <b>Totaal</b>                               | 42                              | 51                            | 37  | 41                            |
| <b>Jeugdwerk</b>                            | 4                               | 46                            | 41  | 38                            |
| <b>School</b>                               | 8                               | 69                            | 28  | 57                            |
| <b>Verzorging</b>                           | 7                               | 76                            | 32  | 72                            |
| <b>Sportvereniging</b>                      | 14                              | 36                            | 39  | 32                            |
| <b>Hobbyvereniging</b>                      | 5                               | 41                            | 43  | 42                            |
| <b>Culturele vereniging</b>                 | 5                               | 52                            | 44  | 47                            |
| <b>Levensbeschouwelijke<br/>organisatie</b> | 8                               | 55                            | 41  | 42                            |
| <b>Vakbond/bedrijfsorganisatie</b>          | 2                               | 29                            | 69  | 27                            |
| <b>anders</b>                               | 8                               | 47                            | 52  | 41                            |

Bron: SCP, Landelijke Verenigd 2005 (CBS permanent onderzoek leefsituatie)

Gemiddeld is de helft van de vrijwilligers in Nederland (51%) vrouw. Er zijn vooral vrouwen die vrijwilligerswerk doen op school en in de verzorging. In vakbonden en bedrijfsorganisaties zijn er relatief weinig vrouwelijke vrijwilligers te vinden. Als er gekeken wordt naar bestuurlijk werk dat verricht wordt, dan is het aandeel vrouwen op alle terreinen lager. Alleen school en verzorging vormen hierop een uitzondering. Vrouwen zijn relatief goed vertegenwoordigd in besturen en directies van politieke partijen en overige maatschappelijke organisaties.

#### Opinie

Een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking vindt de positie van vrouwen in de besluitvorming niet ideaal. Vrouwen meer dan mannen vinden dat de invloed en kansen van vrouwen op dit gebied minimaal zijn. Er bestaat wel steun voor de voornemens van de overheid om de positie van vrouwen te verbeteren, maar het draagvlak om hiervoor speciaal voorkeursbeleid te ontwikkelen is minder groot. De helft van de mannen en 40 procent van de vrouwen staan afwijzend tegenover voorkeursbeleid voor vrouwen in topfuncties<sup>231</sup>

#### 11.4 Hoe gelijk is de toegang voor alle sociale groepen tot het openbaar bestuur? Hoe evenredig is hun vertegenwoordiging daarin?

Het belang van representativiteit voor de democratie is groot, evenals diversiteit binnen het openbaar bestuur. Als bepaalde groepen in de samenleving zich niet vertegenwoordigd voelen of als de samenstelling van de groep politici en politieke ambtsdragers geen reflectie vormt van de bevolking, kan het vertrouwen en de deelname aan de democratie afnemen. De toegang tot het openbaar bestuur en de feitelijke representatie daarin is van het belang voor het functioneren van de democratie. Daarom wordt de participatie van sociale groepen die gediscrimineerd worden onderzocht.

<sup>231</sup> Emancipatiemonitor 2004, SCP en CBS, pp.201-202

#### 11.4.1 *Wetgeving*

Volgens artikel 3 van de Grondwet heeft elke Nederlander recht op gelijke benoembaarheid in openbare dienst. Volgens de Algemene wet gelijke behandeling is het onder andere verboden om onderscheid te maken bij het aanstellen tot ambtenaar en het beëindigen van het dienstverband van een ambtenaar.<sup>232</sup>

#### 11.4.2 *Implementatie*

De vertegenwoordiging van vrouwen en etnische minderheden in het openbaar bestuur vormt geen afspiegeling van de bevolking.

##### *Vrouwen*

De participatie van vrouwen is al behandeld in vraag 11.3.

##### *Etnische minderheden*

Uit het Sociaal Jaarverslag Rijk 2005 blijkt dat bij de rijksoverheid de laatste jaren verschillende activiteiten gestart zijn om de diversiteit in het personeelsbestand te bevorderen. Hierdoor is het percentage vrouwen en allochtonen verbeterd. Deze activiteiten waren vooral gericht op specifieke groepen en vertonen nauwelijks samenhang met elkaar. Daarom is er nu gekozen voor een integraal plan van aanpak, dat in 2006 zal verschijnen.

In het Sociaal Jaarverslag wordt het aandeel van minderheden besproken. Om de ondervertegenwoordiging van etnische minderheden tegen te gaan wordt, ondanks het vervallen van de wet SAMEN, het diversiteitsbeleid geïntensiveerd. Ministeries hanteren nog steeds volgens dezelfde doelgroepdefinitie en systematiek over het aantal allochtonen dat ze in dienst hebben. Ook worden test- en selectiemethoden gecontroleerd op elementen die in het nadeel kunnen werken van allochtonen. De ondervertegenwoordiging is wel aan het verminderen. In 2005 steeg het aandeel van allochtonen binnen de rijksdienst van 8,4% tot 9,3%.

Het Instituut voor Migratie- en Etnische Studies heeft in 2000 onderzoek gedaan naar de politieke participatie van etnische minderheden in vier grote steden van Nederland. In het onderzoek worden de verschillen in opkomst en partijvoorkeur en het functioneren van allochtone raadsleden verklaard.<sup>233</sup> Om te bepalen in hoeverre de lokale politiek voor nieuwkomers openstaat, wordt er in het onderzoek gekeken naar de kenmerken van het politieke systeem. Ten eerste wordt het staatsrecht genoemd. Door middel van het kiesrecht of vormen van institutionele discriminatie kan de stem van nieuwkomers in een gevestigde orde van politiek overleg worden weggenomen. Ten tweede zorgen politieke partijen zelf voor de rekrutering van volksvertegenwoordigers. Indien de rekrutering binnen gesloten informele netwerken plaatsvindt of bekendheid het belangrijkste criterium voor rekrutering is, dan is het moeilijk voor

---

<sup>232</sup> Artikel 5 Algemene wet gelijke behandeling

<sup>233</sup> *Sociaal kapitaal en politieke participatie van etnische minderheden*, M. Fennema, J. Tillie, A. van Heelsum, M. Berger en R. Wolff  
Instituut voor Migratie- en Etnische Studies 2000 pp.1

nieuwkomers om zich te laten kandideren als volksvertegenwoordiger. Ook ideologie of richting van de partij kan de mogelijkheden van nieuwkomers bepalen. Het aantrekken van migranten is aan het toenemen. Een derde factor die relevant lijkt voor politieke participatie van etnische minderheden is het overheidsbeleid. Specifieke overheids campagnes om de opkomst van allochtone kiesgerechtigden bij de lokale verkiezingen te bevorderen laten een gunstig effect zien. Ook het personeelsbeleid kan van invloed zijn op de participatie van etnische minderheden.<sup>234</sup>

#### 11.4.3 Indicatoren

Van de ca. 800 topambtenaren bij de overheid zijn er slechts ca. drie afkomstig uit een etnische minderheidsgroep.<sup>235</sup>

Sinds het lokale kiesrecht aan vreemdelingen is toegekend is de participatie van etnische minderheden op gemeentelijk niveau toegenomen. In 1998 waren zo de vier grootste etnische minderheden bijna evenredig vertegenwoordigd in de gemeenteraden van de grote steden.<sup>236</sup> Inmiddels blijkt dat het aantal allochtone leden van gemeenteraden na de verkiezingen van 7 maart 2006 flink is toegenomen. Van de ruim 9500 raadszetels werden er 302 bezet door allochtonen. Na de vorige verkiezingen waren dat er nog 204.<sup>237</sup>

Volgens Leijenaar et al. zijn de etnische minderheden beter vertegenwoordigd in grote steden dan op het platteland, omdat lokale partijen, die op het platteland succes hebben geboekt, niet vanuit een nationale leiding gestimuleerd worden om in het rekruterings- en selectieproces rekening te houden met de vertegenwoordigers van etnische groepen. Daarnaast is het door samenvoeging van plattelandsgemeenten, waardoor de kiesdeler steeds verder stijgt, moeilijker voor nieuwkomers om op een verkiesbare plaats te komen.<sup>238</sup>

### **11.5 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven?**

Voor wat betreft het vergroten van de deelname van vrouwen en allochtonen aan de publieke sector, kan gewezen worden op de hiervoor in dit hoofdstuk genoemde maatregelen op rijksniveau.

De Nationale Conventie signaleert dat de vrijwillige inzet van burgers voor de publieke zaak al jaren geleidelijk daalt. De Conventie heeft daarom het voorstel gedaan om het mogelijk te maken belasting in

---

<sup>234</sup> *ibidem* pp.20-23

<sup>235</sup> *Je weet wel, die Molukker van OCW*, PM nummer 10, 25 mei 2006. Zie ook Kamerstukken II 2005/2006, Aanhangsel 1915 Antwoorden op vragen van de leden Bussemaker en Boelhouwer.

<sup>236</sup> Fennema et.al. *op.cit.*, p.1

<sup>237</sup> Zie dossier "Allochtonen in de politiek" van het Instituut voor publiek en politiek. [http://www.publiek-politiek.nl/thema\\_s/allochtonen/in\\_de\\_politiek](http://www.publiek-politiek.nl/thema_s/allochtonen/in_de_politiek)

<sup>238</sup> Leijenaar, M., K. Niemöller & A. van der Kooij, Kandidaten gezocht. Politieke partijen en het streven naar grotere diversiteit onder gemeenteraadsleden Amsterdam IPP 2005 p.103

natura te voldoen door middel van bovennormale inspanningen voor de publieke zaak, structureel vrijwilligerswerk of mantelzorg. Verder is geadviseerd ter bevordering van actief burgerschap voor werklozen werkstages mogelijk te maken en om jongeren verplichte werkstages op te dragen<sup>239</sup>. Er is nog geen (politieke) steun uitgesproken voor deze maatregelen.

## **11.6 Samenvatting**

Vrijwilligersorganisaties, particuliere organisaties en sociale bewegingen zijn vrij in hun doen en laten, mits ze zich aan het burgerlijk recht houden. Hooguit zijn ze afhankelijk van de overheid in het kader van een subsidierelatie.

Op tal van terreinen zijn burgers georganiseerd. De participatie van burgers is onder andere afhankelijk van de persoonlijke interesse en kennis van het desbetreffende onderwerp, maar ook van de mogelijkheid het eigen belang te behartigen. Daarbij blijkt de participatiegraad van allochtonen, beduidend lager te liggen dan van autochtonen, met uitzondering van participatie in organisaties op godsdienstige basis.

Sinds 1980 zien we dat het ledental van kerken, omroepen, politieke partijen en vrouwenbonden sterk is afgenomen. Daarentegen is het ledental van organisaties op het gebied van natuur- en milieu, internationale hulporganisaties en ook sportbonden wel gegroeid. Ook vrijwilligerswerk is sinds die tijd licht gedaald. Alleen sportverenigingen blijken nog over genoeg vrijwilligers te beschikken.

Discriminatie en ongelijke behandeling van vrouwen is bij wet verboden. Dit en een aantal bijzondere maatregelen, vormen de basis voor het overheidsbeleid ter bevordering van een evenredige participatie van vrouwen in de politiek en het openbaar bestuur. Het percentage vrouwen werkzaam in het openbaar bestuur bedraagt 46, waarbij vrouwen in hogere functies ondervertegenwoordigd zijn. Het aandeel vrouwen in de Tweede Kamer is 39%, terwijl dit aandeel op provinciaal en gemeentelijke niveau beduidend lager ligt.

Op grond van de Grondwet en de Algemene wet gelijke behandeling hebben alle sociale groepen formeel gelijke toegang tot het openbaar bestuur. Toch blijkt de feitelijke vertegenwoordiging van vrouwen en etnische minderheden geen afspiegeling van het electoraat, ondanks diverse activiteiten van de overheid om dit te bevorderen.

---

<sup>239</sup> Rapport Hart voor de publieke zaak, aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21<sup>e</sup> eeuw (2006), blz.16

## 12. Responsieve regering

*Is de regering responsief ten opzichte van de zorgen van de burgers?*

Responsiviteit van de overheid is van groot belang voor een democratisch bestuur. Waar verantwoording altijd achteraf plaats vindt, vraagt een responsieve instelling van de overheid het meenemen van relevante belangen uit de samenleving vóórdát beleid of wetgeving tot stand komt. Op deze manier kan beter rekening worden gehouden met de wensen, verwachtingen en opvattingen van burgers en kan vertrouwen en draagvlak voor beleid worden verworven.<sup>240</sup> Over de haken en ogen die daaraan zitten vanuit democratisch gezichtspunt is bij de inleiding van het vorige hoofdstuk al een en ander gezegd. Op zoek naar de werkelijkheid(sbeleving) van de samenleving, belandt de overheid in nieuwe arena's, die zelf ook behoren te voldoen aan democratische kwaliteiten als hoor en wederhoor, transparantie en een zekere representativiteit.

### 12.1 Hoe open en stelselmatig zijn de procedures voor publieke raadpleging over bestuur en wetgeving? In welke mate is er op gelijke voet toegang van relevante belangen tot de overheid?

#### 12.1.1 Wetgeving

Het recht een schriftelijk verzoek in te dienen bij een bevoegd gezag is grondwettelijk verankerd (art.5 Grondwet). Ook vrije toegang tot overheidsinformatie is wettelijk vastgelegd in de Grondwet (art.110) en in de Wet Openbaarheid bestuur (Wob 1991). De overheid dient informatie te verstrekken indien daartoe een verzoek wordt ingediend, tenzij bepaalde uitzonderingsgronden of beperkingen zich daartegen verzetten. Dit wordt passieve openbaarheid genoemd. De wet schrijft ook actieve openbaarheid voor: de overheid dient uit eigen beweging informatie over het gevoerde beleid en de resultaten daarvan te verschaffen.

Een transparante overheid vergt toegankelijkheid van informatie. Naast makkelijk beschikbaar moet deze informatie ook voor de burger begrijpelijk zijn (art 8 lid 2 Wob).

#### *Inspraak*

Een tweede categorie wettelijke procedurevoorschriften is ontstaan in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw toen vooral in ruimtelijke planprocedures de inspraak van burgers werd geregeld. Dit was aanvankelijk een noodremvoorziening achteraf om te waarborgen dat bepaalde belangen niet onevenredig werden geschaad<sup>241</sup>. In de jaren '80 en '90 verschoof het accent in de bestuurspraktijk geleidelijk naar inbreng vanuit de samenleving in ruimtelijke planvorming vóóraf, in een vroeg stadium om te voorkomen dat belangen en inzichten over het hoofd worden gezien en om draagvlak te vergroten.

<sup>240</sup>Democratic Audit: Framework for Democracy Assessment [www.democraticaudit.com](http://www.democraticaudit.com)

<sup>241</sup> De meest voorkomende mogelijkheden tot inspraak zijn geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (waarin Inspraak wordt geregeld in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure), de m.e.r-procedure, de Tracéwet en de Wet ruimtelijke ordening. Deze laatste regelt onder andere de planologische kernbeslissing (PKB), waarmee er Inspraak is op deel 1 van de PKB.



### *Burgerinitiatief*

Sinds 1 mei 2006 is het mogelijk een burgerinitiatief in te dienen bij de Tweede Kamer. Met ondersteuning van 40.000 handtekeningen kan een kiesgerechtigde een voorstel indienen om een bepaald onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer te laten plaatsen. Een burgerinitiatief moet betrekking hebben op het instellen, wijzigen of afschaffen van een wettelijke regeling of op ander regeringsbeleid. Het voorstel mag niet in strijd zijn met de Grondwet en de goede zeden. Begrotingen en belastingen zijn uitgesloten van het burgerinitiatief. De Tweede Kamer zal in 2008, na een evaluatie, beslissen of het burgerinitiatief wordt voortgezet.<sup>242</sup>

### *12.1.2 Implementatie*

#### *Transparantie, informatievoorziening en inspraak*

Door middel van digitaliseringsinitiatieven beoogt de overheid zowel haar dienstverlening te verbeteren als informatie voor de burgers beter te ontsluiten. Behalve informatie over de taken, werkzaamheden en (beleids)voornemens van overheidsinstellingen moet digitale beschikbaarheid van bijvoorbeeld registratiegegevens een betere en klantgerichtere relatie met de burger opleveren. Streefcijfer voor het Programma Andere Overheid is een 60 % digitale beschikbaarheid (dat wil zeggen bereikbaar, opvraagbaar en afhandelbaar via internet) van overheidsdiensten eind 2006. projecten/maatregelen PAO noemen? Bestuurskundig onderzoek wijst uit dat de 'digitale overheid' doorzichtiger is dan de 'papieren overheid.' Doordat meer gegevens worden vastgelegd en doordat deze gegevens beter worden ontsloten, nemen de mogelijkheden voor democratische controle op de overheid toe.<sup>243</sup>

Indien burgers persoonlijke klachten hebben over het functioneren van overheidsinstellingen en de reguliere bezwaarschrift- en beroepsprocedures (in het geval van overheidsbesluiten) geen houvast bieden, dan is er de mogelijkheid zich te richten tot de Nationale ombudsman of tot de Commissies voor de Verzoekschriften van de Eerste of Tweede Kamer. In het laatste geval dient het zaken te betreffen waarvoor een minister verantwoordelijk kan worden gesteld.

Op het terrein van inspraak is het kabinet in 2006 tot de slotsom gekomen dat de traditionele inspraak aan het eind van de rit niet aan alle behoeften voldoet en beter kan worden aangeduid als "finale toets". Met inspraak-nieuwe-stijl wordt voortaan geduid op meedenken in het beleidsproces. De gegroeide beleidspraktijk op dit terrein, wordt nu via een aantal pilotprojecten omgezet in een vaste procedure en vervolgens geleidelijk meegenomen in wetgeving<sup>244</sup>.

### *12.1.3 Indicatoren*

Er zijn geen gegevens die wijzen op stelselmatige uitsluiting van het consultatieve proces (formeel of informeel) of op een zogenoemde regeringsbias bij de consultatie van relevante belangen.

---

<sup>242</sup> Burgerinitiatief, [www.parlement.com](http://www.parlement.com)

<sup>243</sup> A. Meijer, *De Doorzichtige Overheid* (2002). Eburon Academic Publishers

<sup>244</sup> Kamerstuk TK 2005-2006, 29385, nr 7

## **12.2 Hoe toegankelijk zijn gekozen afgevaardigden voor hun kiezers?**

### *12.2.1 Wetgeving*

Er bestaan geen formele vereisten voor volksvertegenwoordigers om beschikbaar te zijn voor hun kiezers.

### *12.2.2 Implementatie*

Door het Nederlands kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging en het ontbreken van kiesdistricten bestaat er geen sterke relatie tussen het Kamerlid met zijn/haar regiogebonden achterban. Contacten van de kiezers met parlementariërs lopen meestal via de partij of de fractie en zijn gerelateerd aan een bepaalde portefeuille of belangenbehartiging. Elke partij en elke fractie maken voor de beschikbaarheid van volksvertegenwoordigers eigen afspraken. Er bestaan verschillen tussen individuele volksvertegenwoordigers: de een profileert zich als typische regionale vertegenwoordiger, de ander profileert zich liever als deskundige op een beleidsterrein en onderhoudt veel contacten met organisaties op dat gebied.

De Staten Generaal (en leden van) vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk (art. 50 Grondwet). In Nederland behartigen volksvertegenwoordigers niet specifieke individuele belangen; Raads- of Kamerleden die vragen krijgen aangaande individuele problemen, zullen betreffende burgers wijzen op de ambtelijke of juridische wegen waarlangs ze kunnen proberen hun probleem op te lossen. Wel gebruiken Kamerleden en raadsleden vaak signalen die ze van burgers krijgen in hun vragen en argumentaties aan/naar bestuurders.

### *12.2.3 Indicatoren*

Uit een vergelijkend onderzoek van 2004 door Universiteiten van Utrecht en Twente in opdracht van BZK blijkt dat ongeveer 5% van de Nederlandse kiezers wel eens contact gehad met een Kamerlid. Dit is een laag percentage in vergelijking met Duitsland (11%) of Nieuw Zeeland (24%)<sup>245</sup> Volgens kamerstatistieken hebben Kamercommissies de laatste jaren niet veel meer binnenlandse werkbezoeken afgelegd, terwijl de Kamerleden wel openlijk veel belang zeggen te hechten aan hun volksvertegenwoordigende rol.<sup>246</sup>

In het algemeen zijn volksvertegenwoordigers (Tweede Kamerleden, gemeenteraadsleden en leden van de Provinciale Staten) in Nederland goed toegankelijk. Spreekuren en email- en/of postadressen zijn makkelijk beschikbaar. Het internet wordt een steeds belangrijker middel om contact met politici te onderhouden en diverse volksvertegenwoordigers houden een weblog bij.

---

<sup>245</sup> Kummeling, H.R.B.M., H. van der Kolk, M. Lourijzen, *Gemengde kiesstelsels*, Achtergrondstudie ten behoeve van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, [http://www.minbzk.nl/contents/pages/674/gemengde\\_kiesstelsels.pdf](http://www.minbzk.nl/contents/pages/674/gemengde_kiesstelsels.pdf), geraadpleegd op 12 juni 2006

<sup>246</sup> A. Wille, Kamervragen en de dagelijkse dwang van politieke controle, *Bestuurswetenschappen* Jrg 59, nr. 5 2005 pp. 406-430

Naast het kijken naar de mogelijkheden voor contact met vertegenwoordigers, moet er ook gekeken worden naar de reacties van de vertegenwoordigers. Reageren zij wel consequent? Dit beïnvloedt ook de tevredenheid van burgers over hun vertegenwoordigers.

### **12.3 Hoe toegankelijk en betrouwbaar is de publieke dienstverlening voor diegene die het nodig heeft? Hoe systematisch worden de gebruikers over de dienstverlening geraadpleegd?**

In het kader van het programma Andere Overheid afgesproken dat iedere overheidsorganisatie met directe burgercontacten een kwaliteitshandvest dient op te stellen. Hierin worden een aantal concrete beloften gemaakt aan de cliënten (burgers en bedrijven), met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening en de producten die desbetreffende instelling wil leveren. De kwaliteitshandvesten, ook vaak servicenormen of burgerhandvesten genoemd, moeten toegankelijk en duidelijk kenbaar worden gemaakt, bijvoorbeeld via de balie of de website en moeten uiteindelijk ook dienen als maatstaf waarmee de overheid door de burger kan worden beoordeeld.

Doel van de kwaliteitshandvesten is in eerste instantie om meer helderheid te scheppen over de prestaties en de dienstverlening van overheidsinstellingen en om reële verwachtingspatronen bij de burger ten aanzien van deze dienstverlening te creëren. Het communiceren van cliëntgerichte servicenormen moet zorgen voor grotere inspanning van de overheid om de gestelde normen te halen en voor meer tevredenheid onder burgers aangaande de prestaties van deze instellingen. In de loop van 2008 dienen alle betreffende overheidsorganisaties een kwaliteitshandvest in gebruik te hebben.

Veel overheidsinstellingen kiezen ervoor om de handvesten in samenspraak met burgers en maatschappelijke organisaties op te stellen. Dat wil zeggen, de handvesten worden voorgelegd aan (een panel van) burgers waarop deze hun eigen visie en wensen kenbaar kunnen maken. Overheidsinstellingen behouden het laatste woord en binden zich niet wettelijk aan de voorgestelde normen.

### **12.4 Hoeveel vertrouwen hebben de burgers in de mogelijkheden van de overheid om de belangrijkste problemen in de samenleving op te lossen en in hun eigen mogelijkheden om het overheidsbeleid te beïnvloeden?**

Volgend uit cijfers van de Rijksvoorlichtingsdienst (de belevingsmonitor 2003) vond ruim 80% van de burgers dat de overheid hun verwachtingen in enige (64%) dan wel sterke (19%) mate niet waarmaakt. De toegankelijkheid van zowel de centrale als decentrale overheid schiet te kort, hoewel de lokale overheid hier minder slecht scoort (61% ontevreden) dan de centrale overheid (74%).

De responsiviteit van de overheid laat in de ogen van de burgers ook veel te wensen over. De overheid heeft niet of nauwelijks aandacht voor problemen van de burger (83%), betreft burgers niet of nauwelijks bij beleid en beslissingen (90%) en legt weinig verantwoording af over haar prestaties (79%). De negatieve beoordeling van de prestaties van de overheid kunnen verband houden met de kritische

beoordeling door de burger van het kabinet Balkenende II – slechts 34% gaf aan vertrouwen te hebben in deze regering. Anderzijds laten cijfers van het SCP (de Sociale Staat 2005) zien dat het vertrouwen in de overheid ook trendmatig gedaald is. In 2004 dacht 36% van de burgers dat de activiteiten van de regering geen invloed hebben op het dagelijks leven. 54% was van mening dat zij geen invloed hebben op beslissingen van de regering.

**Tabel 12.1 Opvattingen over de politiek en het sociaal vertrouwen (in procenten, 16 jaar en ouder)**

| Eens met de volgende uitspraken  | 1992 | 1996 | 2000 | 2002 | 2004 |
|--|------|------|------|------|------|
| Wat de regering ook doet, voor het dagelijks leven heeft het weinig nut.   | 23   | 21   | -    | -    | 36   |
| Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet.  | 46   | 46   | 52   | 49   | 54   |
| Ik denk niet dat kamerleden en ministers veel geven om wat mensen zoals ik denken.                               | 46   | 42   | 48   | 46   | 51   |
| Als ik politici zo bezig zie, vind ik ze arrogant.   | -    | -    | -    | 48   | 55   |
| Kamerleden letten te veel op het belang van enkele machtige groepen in plaats van op het algemeen belang.        | 57   | 54   | 58   | 60   | 64   |
| Wat we nodig hebben zijn minder wetten en instellingen en meer moedige toegewijde leiders.                       | 38   | 30   | 33   | -    | 61   |
| Over het algemeen zijn de meeste mensen wel te vertrouwen (ipv. Je kunt niet voorzichtig genoeg zijn/weet niet). | -    | 56   | 47   | 52   | 53   |

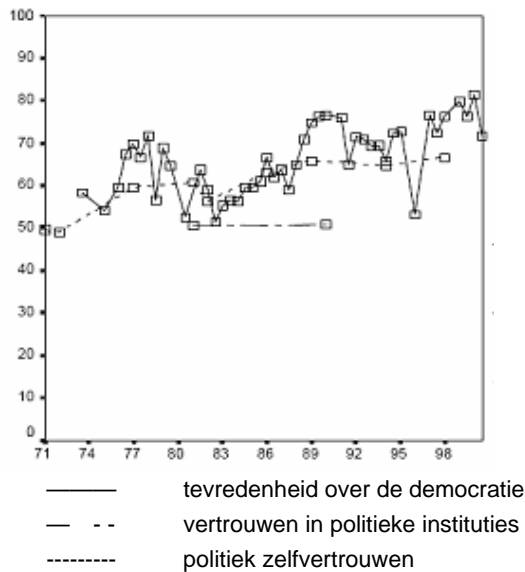
SCP: De Sociale Staat 2005 (CV '92-'04)

De grootste gepercipieerde discrepantie tussen wat de burger en de overheid belangrijke aandachtspunten vinden voor het land beslaan dan ook thema's als: betrouwbaarheid van de overheid en het betrekken van burgers bij overheidsbeleid (naast problemen als leefbaarheid en integratie van vreemdelingen). Over kwaliteit van de dienstverlening van de overheid bestond een veel kleinere aandachtskloof.<sup>247</sup>

Anderzijds is het vertrouwen in politieke instellingen, politiek zelfvertrouwen en tevredenheid over de democratie in Nederland in de afgelopen decennia trendmatig toegenomen. De tevredenheid over de democratie nam sinds de jaren tachtig geleidelijk toe. Ook het politiek zelfvertrouwen blijkt, met een onderbreking in 1982, tot 2000 geleidelijk te zijn toegenomen. Uit onderzoek is geconcludeerd dat een aanzienlijk deel van de toename van tevredenheid over de democratie wordt veroorzaakt door een verbetering van de economische situatie, maar dat ook als hiervoor wordt gecorrigeerd een structurele toename van tevredenheid over de democratie blijft bestaan.<sup>248</sup>

<sup>247</sup> Belevingsmonitor, zie: [http://www.regering.nl/Images/0523belmongraf\\_tcm42-17215.pdf](http://www.regering.nl/Images/0523belmongraf_tcm42-17215.pdf)

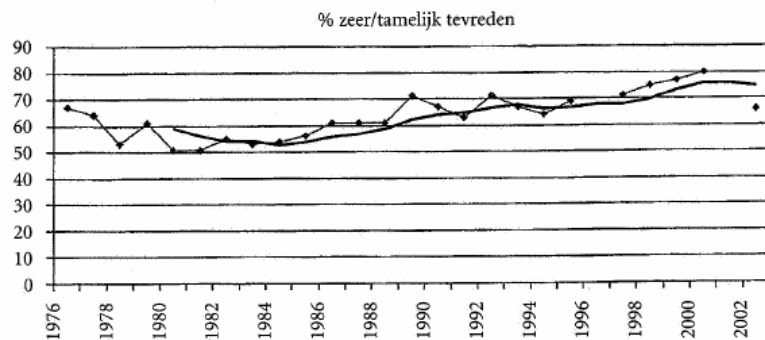
**Figuur 12.2 Vertrouwen in politieke instellingen**



Bronnen: Eurobarometer 1973-1999, Nederlands Kiezersonderzoek 1971-1998, World Values Survey 1981-1990

De tevredenheid over- en het vertrouwen in het functioneren van de democratie in Nederland is sinds midden jaren 80 gestaag gestegen van 53% tot 75% van de bevolking, zoals blijkt uit onderstaande grafiek

*Figuur 1. Tevredenheid met het functioneren van de democratie, 1976-2002*



(de vloeiende lijn geeft het voortschrijdend gemiddelde weer)

Bron: *Jaarboek Parlementaire geschiedenis 2003*

Ook het Sociaal en Cultureel Rapport 2004 geeft bijvoorbeeld aan dat tevredenheid met het functioneren van de democratie tussen 1980 en 2000 is toegenomen (van 52% naar 81%). In 2003 treedt een daling op naar 71%. Deze is mogelijk tijdelijk en behoeft correctie op basis van economische conjunctuur.

<sup>248</sup>Communitarisme en vertrouwen in politieke instellingen. Verslag van een empirisch onderzoek, J. van der Meer, proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam (2003), blz. 180. Ook de Figuur is uit dat proefschrift overgenomen.

**12.5 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven?**

Ingevolge het kabinetsstandpunt 'Inspraak Nieuwe Stijl' zal het betrekken van burgers bij ruimtelijk-economische ingrepen effectiever worden. De rijksoverheid ziet modernisering van inspraak als een kans om de dialoog tussen overheid en burgers over beleidsvoornemens duidelijker, meer op maat en doelgerichter vorm te geven. Inspraak Nieuwe Stijl omvat twee stappen die convergerend werken richting een besluit. In de beleidsvoorbereiding vindt consultatie plaats gericht op het benutten van de meedenkkraft van de samenleving door creatieve en construerende vormen van betrokkenheid. In de ontwerpbesluitfase vindt een finale belangentoets plaats conform de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze finale belangentoets fungeert als vangnet voor zaken en belangen die over het hoofd zijn gezien en voor burgers die menen dat hun persoonlijke belangen onevenredig benadeeld worden. De belangentoets vormt het sluitstuk van de consultatie en het voorportaal voor de rechterlijke toets. Door het zwaartepunt aan de voorkant van planvormingsprocessen te leggen, daar waar nog beleidsruimte is, kan de meedenkkraft van burgers optimaal worden benut. Dit vereist dat inspraak op maat wordt ingezet. Een vrije invulling dus, waarbij de kwaliteit wordt gewaarborgd door een professionele aanpak. Elementen van deze aanpak zijn: een gedragscode met principes van goed consulteren, een interdepartementaal bureau dat beleidsmedewerkers en projectleiders ondersteunt door onder meer een platform te bieden voor kennisuitwisseling en een periodieke toets op de kwaliteit en effectiviteit van inspraak.

Het tijdig organiseren van inspraak kan volgens o.m. Guido Enthoven<sup>249</sup> gezien worden als één van de dominante ontwikkelingen in het openbaar bestuur in het afgelopen decennium. Interactief besturen wordt ingezet in alle fasen van de beleidscyclus en kent - opmerkelijk - wisselende successen: aansprekende doorbraken naast pregnante mislukkingen. Het lijkt als concept over haar hoogtepunt heen. De achterliggende beweging zal volgens Enthoven waarschijnlijk onder andere, wisselende, noemers de komende jaren verder doorzetten. De rol van volksvertegenwoordigers in dergelijke processen is problematisch en de verbindingen tussen de representatieve en participatieve democratie zijn gebrekkig. Het zal waarschijnlijk nog jaren vergen eerdathet zich een productieve handelingspraktijk heeft uitgekristalliseerd. Grin c.s. stellen hierover: "Het zal niet zomaar worden toegegeven, maar in de werkelijkheid van vandaag worden de kamer, Provinciale Staten of de gemeenteraad vaak eerder gezien als probleem dan als machtscentrum. In talloze bestuurlijke processen komt een brede verzameling van actoren (inclusief ambtenaren, maatschappelijke organisaties, burgers en bestuurders) tot een voor ieder aanvaardbare oplossing, waarna de vraag rijst: 'wat doen we met de democratisch gekozenen?'"<sup>250</sup>

---

<sup>249</sup> G. Enthoven, Representatief en participatief een tussenbalans na 10 jaar interactief besturen, in Bestuurskunde, jaargang 14. 2005, nr 2

<sup>250</sup> John Grin, Maarten Hajer, Wytske Versteeg (red.), Meervoudige Democratie, t.a.p., Amsterdam, 2006, hoofdstuk 1.

## 12.6 Samenvatting

De responsiviteit van de overheid laat *volgens opiniepeilingen* (2004) te wensen over. Zo vindt 83% dat de overheid nauwelijks aandacht heeft voor problemen van de burger, 90% dat de overheid burgers nauwelijks betreft bij beleidsvorming en 79% dat de overheid weinig verantwoording aflegt over haar prestaties.

Toch is er ook een toename van tevredenheid over de democratie en vertrouwen in de politiek te constateren. Dit wordt met name veroorzaakt door een verbetering van de economische situatie.

Slechts 5% van de burgers heeft wel eens contact gehad met een Kamerlid. Dit is een zeer laag percentage ten opzichte van landen als Duitsland (11%) en Nieuw Zeeland (24%). Toch blijken leden van Tweede Kamer, gemeenteraad en Provinciale Staten steeds beter toegankelijk, door vragenuurtjes, e-mail en het bijhouden van een weblog.

In het kader van verbetering dienstverlening streeft de overheid ernaar om, nog in 2006, 60% van de dienstverlening digitaal af te handelen. Uit onderzoek blijkt dat een "digitale" overheid doorzichtiger is dan een "papieren" overheid en zich beter laat controleren.

Daarnaast kunnen overheidsorganisaties kwaliteitshandvesten opstellen, waarin de kwaliteit van de diensten en producten van de overheid is vastgelegd. Ze moeten tevens dienen als maatstaf voor de beoordeling van de overheid door de burger.

Ook is de rijksoverheid bezig om, door modernisering van de inspraak, de dialoog tussen overheid en burgers over beleidsvoornemens, te verbeteren.

## **13. Decentralisatie**

*Worden beslissingen genomen op het laagst mogelijke niveau van de overheid, waar praktisch gezien de burgers het meest baat bij hebben?*

Vanuit de opvatting dat het overheidsbestuur het best dicht bij de burger kan plaatsvinden, waar de burger relatief direct invloed op het bestuur kan uitoefenen en daarin kan participeren, is het streven gericht op territoriale decentralisatie. In de Grondwet ligt verankerd dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat met overheidsbestuur op drie niveau's is. Tot de rijksoverheid worden gerekend: de ministeries (13), de Hoge Colleges van Staat, Adviescolleges en Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's). Op regionaal niveau bestaat de overheid uit provincies (12) en waterschappen (28). Op lokaal niveau zijn er de gemeenten (458).

### **13.1 Hoe onafhankelijk is het decentrale overheidsbestuur ten opzichte van de centrale overheid? In hoeverre beschikken zij over de bevoegdheid en middelen om hun taken uit te voeren?**

#### *13.1.1 Wetgeving*

De gedecentraliseerde overheidsorganen worden geleid door een eigen corpus van wetgeving (provinciewet, gemeentewet en waterschapswet). Grondslag voor deze wetgeving ligt in de Grondwet (art.123-136), waarin bepalingen zijn gegeven omtrent de instelling en opheffing van de decentrale bestuursorganen, alsmede verkiezingen, benoemingen van gezagsdragers en bevoegdheden en verhoudingen tussen genoemde bestuursorganen. Voor provincies en gemeenten zijn in de Grondwet geen afzonderlijke artikelen opgenomen. Dit benadrukt de eenvormigheid van de hoofdstructuur van provincie en gemeente en het gegeven dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is. De financiële verhouding tot het Rijk is voor de provincie geregeld in de Provinciewet en voor de gemeenten in de Financiële-verhoudingswet.

In artikel 124 van de Grondwet is vastgelegd dat provincies en gemeenten organen met autonome bevoegdheden zijn. Conform Artikel 108 Gemeentewet wordt de bevoegdheid tot regelgeving en bestuur aan het gemeentebestuur toegekend. Dit laat onverlet dat gemeenten verplicht zijn om uitvoering te geven aan regels die door een hoger orgaan zijn gesteld. Gemeenten kunnen bij of krachtens de wet aan toezicht worden onderworpen. Voorstellen van maatregelen worden op rijks- en provinciaal niveau alleen gedaan wanneer blijkt dat deze niet op een doeltreffende en doelmatige wijze door het gemeentebestuur kunnen worden uitgevoerd (artikel 117, lid 2 Gemeentewet).

Net als bij gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan het provinciebestuur toegekend (artikel 105 Provinciewet). Het provinciebestuur kan bevoegdheden, gevorderd bij of krachtens een andere dan de Provinciewet, aan een of meer gemeenten of waterschappen overdragen (artikel 107, lid 1 van de Provinciewet).



Beheer van de waterhuishouding en gerelateerde infrastructuur neemt van oudsher een aparte plaats in het gedecentraliseerde bestuur in. Artikel 133 van de Grondwet behandelt de instelling, opheffing, taken en bevoegdheden van waterschappen. Waterschappen dragen zorg voor voorzieningen tegen wateroverlast (waterkeringen) en de waterhuishouding binnen een bepaald gebied. Ze zijn hierdoor zowel een vorm van functioneel als territoriaal gedecentraliseerd bestuurd. De bevoegdheid tot instelling en inrichting van waterschappen, alsmede het toezicht op de besturen van de waterschappen ligt in beginsel bij de provincie.

### *13.1.2 Implementatie*

#### *Provincie en waterschappen*

De provincie heeft als belangrijkste taken: ruimtelijke ordening, water en milieu, economie, natuur en landschap en welzijn en cultuur. Voor het uitvoeren van die taken ontvangen provincies, net als gemeenten, een groot deel van hun inkomsten van de rijksoverheid. Dit zijn het Provinciefonds en de zogenaamde doeluitkeringen voor onder andere openbaar vervoer of bodemsanering. Daarnaast ontvangen provincies nog inkomsten uit het heffen van leges, nutsbedrijven waarin ze belangen hebben en (eventueel) Europese fondsen. Provincies mogen het geld, met uitzondering van de doeluitkeringen, naar eigen inzicht besteden. Provinciale Staten, als hoogste orgaan binnen de provincies, bepaalt de besteding van de gelden.

Tussen provincies en waterschappen bestaat een duidelijke bestuurlijke afhankelijkheidsrelatie. Zo hebben Provinciale Staten de bevoegdheid tot opheffen, instellen, inrichten, taken en samenstelling van het bestuur van waterschappen. Voor het uitvoeren van de taken ontvangt het waterschap inkomsten uit waterschapslasten en voor zover het in belangrijke mate een nationaal of provinciaal belang betreft, gelden van het Rijk en de provincie. De besteding van de inkomsten is functioneel gebonden aan de taken die het waterschap heeft. Het bestuur van het waterschap heeft de bevoegdheid tot het maken van een verordening, voor zover deze niet in strijd is met een hogere regeling.

#### *Gemeente*

De gemeente dient een aantal taken voor de burger te behartigen, waaronder de zorg voor een leefbare woonomgeving en het algemeen welzijn van de burgers. Daarnaast zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van een aantal wetten en regelingen op lokaal niveau. Hiertoe hebben ze een zekere mate van beleidsvrijheid.

Om haar taken uit te kunnen voeren krijgt de gemeente geld van de rijksoverheid. Een deel van dit geld komt uit het gemeentefonds en een deel betreft de zogenaamde doeluitkeringen voor bijvoorbeeld openbaar vervoer of jeugdhulpverlening. Ruim 90% van de inkomsten van de gemeenten is afkomstig van de rijksoverheid. Daarnaast heeft de gemeente ook belastinginstrumenten, zoals de onroerend-zaakbelasting, afvalstoffenheffing, hondenbelasting en toeristenbelasting en verkrijgt ze inkomsten uit bepaalde diensten aan burgers en organisaties. Deze inkomsten, met uitzondering van de doeluitkeringen, mag de gemeente naar eigen inzicht besteden. De gemeenteraad stelt de hoofdlijnen van het beleid vast en bepaalt de besteding van de gelden.

Wat betreft de openbare orde en veiligheid hebben gemeenten een belangrijke eigen verantwoordelijkheid. In dit kader kunnen ze plaatselijke verordeningen opstellen die tot doel hebben de openbare orde en veiligheid te handhaven en te bevorderen.

#### *Verschuiving verantwoordelijkheid van centraal naar decentraal*

Sinds de jaren '80 heeft de centrale overheid belangrijke taakcomplexen overgedragen aan gemeenten en provincies. Genoemd kunnen worden de ruimtelijke ordening, de welzijnssector, werk en inkomen en (recentelijk) de zorg voor gehandicapten. Deze decentralisatie moet gemeenten en provincies meer verantwoordelijkheid en armslag geven. Een van de grote operaties waar de gemeenten nu voor staan is de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Naast de Wet voorziening gehandicapten, die al door de gemeente wordt uitgevoerd, gaat de gemeente nu ook een aantal taken zoals onder andere thuiszorg en huishoudelijke verzorging, die nu vallen onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Wet openbare geestelijke gezondheidszorg, uitvoeren. Hiermee krijgen gemeenten de ruimte beter in te spelen op lokale omstandigheden en behoeften aan zorg.

Ook op het terrein van bestuursinstrumenten en toezicht is een aanmerkelijke versobering doorgevoerd, waardoor decentrale overheden een grotere zelfstandigheid beleven dan op het hoogtepunt van de verzorgingsstaat. Het aantal specifieke uitkeringen is verminderd van ca. 580 in 1980 naar 110 in 2005. Het preventief toezicht van rijk en provincies is nagenoeg geheel verdwenen.

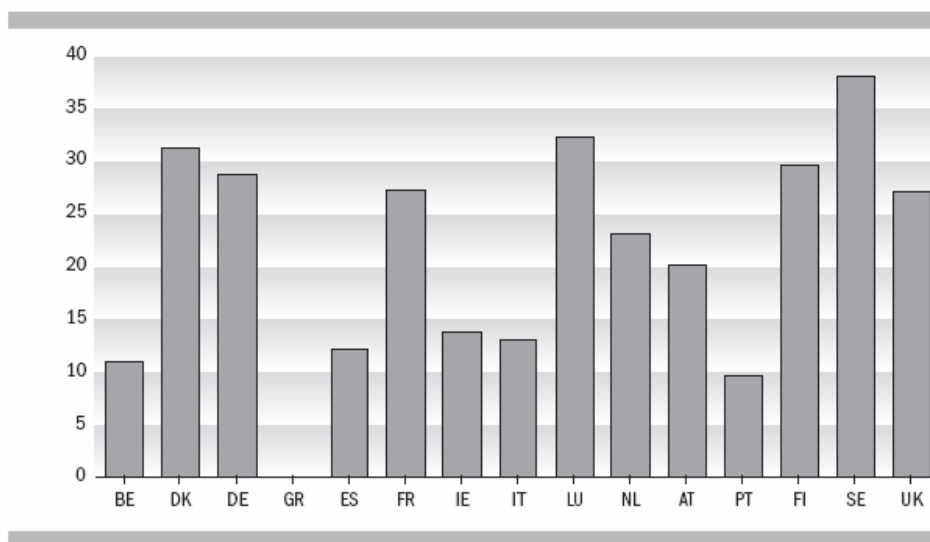
#### *13.1.3 Indicatoren*

##### *Financiële verhoudingen*

Decentralisatie wordt meestal benaderd vanuit een fiscaal perspectief, i.e. men bekijkt de decentralisatie van de publieke middelen. Omvang is echter een te ruwe maat voor decentralisatie. Kunnen we van decentralisatie spreken wanneer het lokale bestuur enkel optreedt als agent van hogere niveaus? Cijfers over de omvang moeten steeds worden gezien in het licht van de autonomie van het lokaal bestuur. Mogelijke indicatoren voor autonomie zijn de bestedingsvrijheid en de middelenvrijheid. Enerzijds is er de vrijheid om een bepaalde inkomstenstroom op te drijven of af te bouwen (middelenvrijheid). Anderzijds is er de vrijheid om inkomsten te besteden naar eigen inzicht (bestedingsvrijheid).

De figuur op de volgende pagina combineert de omvang van het lokaal bestuur met de bestedingsvrijheid als maat voor autonomie. De figuur geeft het product weer van het percentage van de overheidsuitgaven dat door de lokale besturen wordt besteed met het percentage waarover de lokale overheid een hoge bestedingsvrijheid beschikt.

Figuur 6.1 De uitgaven van de lokale overheden in % van de totale overheidsbestedingen



Bron: Raad van Europa, 1997

Bron: SCP <sup>251</sup>

## 13.2 In hoeverre is het decentrale overheidsbestuur onderworpen aan vrije en eerlijke verkiezingen en de criteria van openheid, publieke verantwoordelijkheid en responsiviteit in hun functioneren?

### 13.2.1 Wetgeving

Iedere vier jaar worden er verkiezingen gehouden voor de samenstelling van de Gemeenteraad en Provinciale Staten. In de Kieswet worden de voorwaarden vastgesteld voor kandidaatstelling en deelname aan deze verkiezingen.

#### Gemeenten

Het dagelijks bestuur van een gemeente bestaat uit een college van burgemeester en wethouders (B&W) en wordt niet direct gekozen. De gemeenteraad vertegenwoordigt de bevolking van de gemeente en stelt het beleid van de gemeente op hoofdlijnen vast. Om lid te kunnen worden van de gemeenteraad is vereist dat men ingezetene van de gemeente is, de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt en niet uitgesloten is van het kiesrecht. Ook niet Nederlands staatsburgers die vijf jaar ingeschreven staan mogen zich kandidaat stellen en een stem uitbrengen voor de Gemeenteraad. Het aantal raadsleden is afhankelijk van het aantal inwoners. De burgemeester wordt benoemd door de Kroon, op voordracht van de gemeenteraad. Wethouders worden aangesteld door de coalitiepartijen in de raad.

<sup>251</sup> Prestaties van de publieke sector. Een internationale vergelijking van onderwijs, gezondheidszorg, politie/ justitie en openbaar bestuur. Sociaal en Cultureel Planbureau Den Haag, september 2004, blz. 274

De grote steden Amsterdam en Rotterdam kennen deelgemeenten. Deze zijn ingesteld om de besluitvorming en taakuitvoering dicht bij de burgers te brengen. Daarvoor krijgen ze taken en bevoegdheden overgedragen van het gemeentebestuur, kunnen ze voor een deel hun eigen beleid bepalen en beschikken ze over eigen budgetten en ambtenaren. De deelgemeenteraden worden als gewone gemeenteraad rechtstreeks gekozen door de burgers van de deelgemeente, bij officiële verkiezingen.

In veel gemeenten komen wijk- of dorpsraden voor, die specifieke taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur krijgen toebedeeld en voornamelijk een adviserende rol hebben. Ze vertegenwoordigen de bevolking van een bepaalde wijk of dorp, geven door wat er leeft en zijn een officieel aanspreekpunt voor het gemeentebestuur. Er is geen officiële kandidaatstelling of verkiezing voor wijk- en dorpsraden.

### *Provincies*

Het college van Gedeputeerde Staten (GS) vormt het dagelijks bestuur van de provincie en wordt niet direct gekozen. Het algemeen bestuur wordt gevormd door Provinciale Staten. Een bijzondere taak van de leden van Provinciale Staten is tevens het (getrapt) kiezen van de leden van de Eerste Kamer. De Commissaris van de Koningin (CdK) is voorzitter en lid van GS en wordt, voor een periode van zes jaar met een mogelijkheid tot verlenging, benoemd door de Kroon.

### *Waterschappen*

Ook waterschapsverkiezingen worden om de vier jaar gehouden. Gelet op de relatie tussen provincies en waterschappen worden de verkiezingen over het algemeen in dezelfde periode als de provinciale verkiezingen gehouden.

De grondslag voor de samenstelling van het bestuur is het belang van de betrokkene en de bijdrage in de kosten van het waterschap. De bestuurlijke en financiële structuur van het waterschap is vastgelegd volgens het beginsel 'belang-betaling-zeggenschap,' ook wel 'de trits' genoemd. Volgens dit beginsel zijn er vier verschillende categorieën (ongebouwd, gebouwd, bedrijfsgebouwd en ingezetenen) en met verschillende belangen bij het werk en de taken van het waterschap.

Het bestuur van waterschappen wordt via een ander systeem gekozen dan bij gemeenten en provincies. Het provinciaal bestuur heeft in het waterschapsreglement vastgelegd hoeveel zetels aan vertegenwoordigers van de verschillende categorieën worden toegewezen (artikel 11, lid 1 van de Waterschapswet).

Daarnaast verschilt ook het kiesstelsel. De kiezer die tot een bepaalde categorie behoort kan slechts stemmen op een persoon die voor die categorie kandidaat is gesteld. Deze wijze van verkiezingen houdt verband met het overwegend functionele karakter van het waterschap.

Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en een door het algemeen bestuur te bepalen aantal andere leden, rekening houdend met vertegenwoordiging van de categorieën in het algemeen bestuur (artikel 40, lid 1). De voorzitter (watergraaf) wordt bij koninklijk besluit benoemd, voor een periode van zes jaar met de mogelijkheid tot verlenging. Hij of zij vertegenwoordigd ook het waterschap in externe contacten en is bevoegd verplichtingen namens het waterschap aan te gaan. Het algemeen bestuur doet een aanbeveling (artikel 46).

### 13.2.2 Implementatie

Voor wat betreft het verloop van de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 wordt op deze plaats verwezen naar hoofdstuk 5 van dit rapport en de meer gedetailleerde informatie die naar verwachting in de loop van oktober 2006 door het Ministerie van BZK wordt gepresenteerd in de trendnota over de staat van het bestuur.

Openbaarheid, voorlichting, inspraak en bezwaar zijn van groot belang voor burgers die geïnformeerd willen worden over en/of invloed willen uitoefenen op het gemeentelijk en provinciaal beleid. Daarnaast geeft de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) iedereen die daarom vraagt het recht op informatie. Slechts in een beperkt aantal gevallen kan de informatie worden geweigerd. De Wob draagt besturen zelfs op om in voorkomend geval, zoals o.a. bij bestemmingsplannen, ongevraagd informatie te verschaffen, voorlichting te geven of stukken ter inzage te leggen. Belanghebbenden kunnen daartegen dan bezwaar maken.

Raads-, staten- en andere commissievergaderingen zijn in principe openbaar. In commissievergaderingen krijgen belanghebbende burgers meestal de kans om in te spreken. Zijn burgers het niet eens met bepaalde besluiten, dan kunnen ze daartegen bezwaar en vervolgens beroep aantekenen. Daarvoor kan de burger terecht bij de gemeentelijke bezwaarschriften- en/of klachtencommissie. Daarnaast kan de burger met zijn klacht terecht bij de Nationale ombudsman.

Sinds 1 januari 2002 bestaat in alle gemeenten, voor burgers de mogelijkheid een verzoek in te dienen voor het houden van een raadgevend referendum in te dienen. Hoewel de raad zich niet aan de uitslag van het referendum hoeft te houden, zal ze er terdege rekening mee moeten houden.

De afgelopen jaren is de behoefte bij burgers en bedrijven aan verantwoording van de gemeente over de dienstverlening toegenomen. Dat gebeurt inmiddels op twee manieren: via het burgerjaarverslag en via kwaliteitshandvesten.

Sinds de invoering van het dualistisch stelsel is de positie van de gemeenteraad versterkt, mede met het doel de controlerende functie van de volksvertegenwoordiging uit te breiden het bestuur responsiever te maken. De belangrijkste bevoegdheden zijn het vaststellen van de begroting, het vaststellen van verordeningen en het instellen van raadscommissies. Een belangrijk deel van het voorbereidend werk vindt plaats in deze commissies ingesteld voor een bepaald beleidsterrein. Naast raadsleden kunnen ook burgers in deze commissies worden benoemd. Om invloed te kunnen uitoefenen richten burgers en belangengroepen zich vaak op de raadscommissies. Ook het college van B&W kan commissies met een speciale taak instellen. In deze commissies hebben vaak belanghebbenden en/of deskundige burgers zitting.

In de Provinciewet is geregeld, dat Provinciale Staten de bevoegdheid hebben om commissies in te stellen. De meest voorkomende commissies zijn vaste statencommissies (ook wel commissies van advies en bijstand genoemd), waarin voorstellen van GS en de uitvoering van beleid besproken worden. Mede

daardoor kunnen steeds meer zaken in de vaste commissie worden afgedaan en hoeven niet meer in de Statenvergadering aan de orde te komen. Naast de vaste commissies kunnen ook bestuurscommissies voor bijzondere onderwerpen worden ingesteld, waarin ook deskundigen en belanghebbenden zitting kunnen hebben.

### **13.3 Hoe uitvoerig is de samenwerking tussen de overheid op het lokale niveau met relevante partners, verenigingen en gemeenschappen bij de vorming en uitvoering van beleid, evenals in de dienstverlening?**

#### *13.3.1 Wetgeving*

Op gemeentelijk niveau wordt in ons land van oudsher op vele terreinen samengewerkt met particuliere partners uit het maatschappelijk middenveld. Er zijn echter geen wettelijke regels voor samenwerking.

#### *13.3.2 Implementatie en indicatoren*

Op het gebied van de gezondheidszorg voeren de gemeenten, in het kader van de uitvoering van wet- en regelgeving, de regie. De feitelijke uitvoering wordt overgelaten aan diverse particuliere en/of semi-overheidsinstellingen, zoals de Gemeenschappelijke Gezondheidsdiensten (GGD's), kruisverenigingen en thuiszorginstellingen. De financiering geschiedt via een stelsel van de rijksoverheid. Voor de uitvoering zijn vaak convenanten afgesloten. Bij de invoering van de Wmo krijgen gemeenten een aantal taken toebedeeld, die nu in het kader van de Awbz, onder regie van de rijksoverheid worden uitgevoerd.

In het kader van de jeugdzorg is de gemeente verantwoordelijk voor een aantal functies op het gebied van opgroei, opvoeding en gezinsondersteuning. Voor de uitvoering hiervan wordt, naast de samenwerking met andere gemeenten, samengewerkt met zowel professionele particuliere organisaties als maatschappelijke organisaties.

Binnen de gemeente houden naast gemeentelijke instellingen, ook diverse particuliere instellingen en organisaties zich bezig met sport en cultuur. Om te zorgen dat de behoeften van burgers op het gebied van sport zo goed mogelijk wordt afgestemd op het aanbod en de mogelijkheden voor sport, is er in veel gemeenten een sportraad. Deze sportraad waarin alle sporten en verenigingen vertegenwoordigd zijn adviseert het gemeentebestuur over diverse sportaangelegenheden. Op deze wijze hebben ze enige invloed op het beleid van de gemeente.

Ten aanzien van cultuur geldt hetzelfde als voor sport. Veel gemeenten hebben in dit kader een cultuurraad, die het gemeentebestuur adviseert over diverse culturele aangelegenheden. Daarnaast kennen gemeenten veelal ook afdelingen of ambtenaren, die speciaal belast zijn met deze onderwerpen. Het zijn tevens de contactpersonen naar verenigingen en voor het opzetten van diverse evenementen.

Op het gebied van de economie, hebben gemeenten contact en periodiek overleg met diverse bedrijven, winkels en instellingen, via de lokale branche-organisaties zoals het lokale Midden en Klein Bedrijf (MKB), winkeliersverenigingen en dergelijke.

Sport, cultuur en economie bepalen in belangrijke mate het gezicht van de gemeente. Daarom hechten gemeenten groot belang aan een goede samenwerking met de diverse organisaties op die terreinen en voeren ze regelmatig overleg. Omdat er echter geen wettelijke regels zijn voor deze samenwerking bestaat het gevaar dat organisaties de mogelijkheid hebben om zelf contact te zoeken met het gemeentebestuur en hun belangen aan te geven.

Op het gebied van de ruimtelijke ordening werken gemeenten veel samen met woningcorporaties en projectontwikkelaars. Het bestemmingsplan en de procedures daaromheen is zaak van de gemeente, de verdere invulling wordt steeds meer overgelaten aan een of meer projectontwikkelaars. Het gevaar hierbij is dat er steeds minder mogelijkheden zijn voor individuele bouwers en projectontwikkelaars het gezicht van de gemeente gaan bepalen.

#### **13.4 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven?**

##### *Dualisering*

Met de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur en de Wet dualisering provinciaal bestuur is de positie van de raad en provinciale staten versterkt en hebben burgers instrumenten gekregen, zoals burgerinitiatief en raadgevend referendum, om meer en directer invloed te kunnen uitoefenen op het beleid. In februari 2004 werd de Commissie-Leemhuis ingesteld om de Wet dualisering gemeentebestuur te evalueren.<sup>252</sup> Met name is gekeken naar de rollen binnen het gemeentebestuur. Invoering van het dualistisch stelsel blijkt in de praktijk weinig effect te hebben gehad op de kwaliteit van het bestuur. Over het algemeen hebben griffiers en raadsleden de indruk dat ze meer mogelijkheden hebben gekregen, terwijl wethouders en burgemeester meer last ondervinden van deze wet. Inmiddels is een *quick scan lokaal* bestuur ontwikkeld, waarmee raadsleden, collegeleden en ook ambtenaren zelf de gemeentelijke praktijk rond bestuurlijke vernieuwing kunnen beoordelen.<sup>253</sup> Het moet als basis dienen voor verdere verbetering van duaal werken op lokaal niveau.

Begin 2005 werd de commissie-Hermans ingesteld, die tot taak had de Wet dualisering provinciebestuur te evalueren. Uit de evaluatie kwam naar voren dat de dualisering in de diverse provincies op verschillende manieren is opgepakt en uitgewerkt. De commissie heeft een drietal onvolkomenheden opgemerkt, die een kleine wetsaanpassing vragen. Het zijn: de benoeming van een gedeputeerde van

---

<sup>252</sup>Rapport van de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur "Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden" (Den Haag 15 december 2004).

<sup>253</sup> [http://www.vernieuwingsimpuls.nl/producten/quick\\_scan\\_dualisme](http://www.vernieuwingsimpuls.nl/producten/quick_scan_dualisme)

buitenaf, de aanstelling van de leden van de rekenkamer, die nu door het college gebeurt, maar formeel door de Staten zou moeten gebeuren, de formele rol van de gedeputeerden en de secretaris bij de benoeming van de CdK. Daarnaast deed de commissie de aanbeveling dat de Staten zich meer als volksvertegenwoordiger moeten profileren, bij de collegevorming wordt ingezet op een meerderheidscollege, de rol van de CdK wordt heroverwogen en vergoedingen worden gedifferentieerd.<sup>254</sup>

#### *Interbestuurlijk toezicht*

De Werkgroep Alders heeft in december 2005 advies uitgebracht over interbestuurlijk toezicht.<sup>255</sup> Daarin is een stappenplan opgenomen dat kan worden gebruikt als checklist en is bedoeld om bij nieuwe of aanpassing van wetgeving te bepalen of interbestuurlijk toezicht noodzakelijk is en zo ja, hoe dat het beste georganiseerd kan worden. Het stappenplan is het antwoord op de conclusie van de Bestuurlijke Werkgroep dat bij het aanpassen van wetten regelmatig wordt vergeten ook het toezicht naar huidige inzichten aan te passen. De praktijk is dat het bestaande in tact blijft en het nieuwe daarop voort borduurt. Daardoor is er een wirwar ontstaan aan regels en toezichtrelaties.

#### *Bestuurlijke drukte*

Wanneer de bestuurlijke structuur in een gebied of op een beleidsterrein op zo'n wijze is ingericht dat er verlies van effectiviteit en/of efficiëntie optreedt, dan spreekt men over bestuurlijke drukte. Uit een onlangs gehouden onderzoek (juli 2006) is naar voren gekomen dat de structuur van de interbestuurlijke verhoudingen als belangrijkste oorzaak van bestuurlijke drukte wordt gezien, direct gevolgd door de bestuursstijl ofwel de samenwerking met en tussen bestuurders. Andere oorzaken zijn onder andere: onduidelijkheid over wie wat moet doen, ad-hocbeleid naar aanleiding van incidenten en complexe vraagstukken in combinatie met ontoereikende bestaande structuren. Voor meer gedetailleerde informatie wordt verwezen naar het binnenkort door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit te brengen rapport over de staat van het binnenlands bestuur.

#### *Randstad*

De analyse dat de Randstad, zonder bestuurlijke reorganisatie, de concurrentieslag met andere regio's in Europa dreigt te verliezen, wordt in steeds bredere lagen gedeeld. De vraag die nu voorligt, is of de relatie tussen bestuurlijke drukte en economische performance inderdaad zo te leggen is. Voor de minister van Binnenlandse Zaken is dit reden geweest een Commissie in te stellen onder leiding van oud-premier Kok om naar de organisatie van de Randstad te kijken. Daarnaast brengt ook de Raad voor het Openbaar Bestuur, eind september 2006, een advies uit over de bestuurlijke reorganisatie van de Randstad.

#### *Verschillen tussen gemeenten*

Op veel terreinen kunnen de gemeenten waarde voor burgers toevoegen en het vertrouwen van de burger winnen. Daarmee kunnen gemeenten daadwerkelijk het verschil voor de burger maken zo staat in het rapport van de Commissie Lokaal Bestuur. Het recht op ongelijksoortigheid van de gemeenten is een van de belangrijkste conclusies uit het rapport. De toegevoegde waarde voor de burger komt in de

---

<sup>254</sup>“Zonder wrijving geen glans”. Rapport van de Commissie Evaluatie Provinciale Dualisering Den Haag, 8 december 2005.

<sup>255</sup>Rapport “Toe aan nieuw zicht op overheden.” Bestuurlijke Werkgroep Alders, 7 december 2005



verdrinking door het gelijkheidsdenken. Gemeenten zijn er nu juist voor de verschillen en voor de plaatselijke belangenafweging. Dit is de essentie van de gemeentelijke democratie. De roep om gelijke behandeling van mensen vindt echter in de Tweede Kamer veel weerklank: voorzieningen, lastendruk en beleid moeten overal zoveel mogelijk hetzelfde zijn. Dat leidt er toe dat er steeds minder ruimte is voor de lokale politieke afweging. De burger ervaart de gemeente niet als de overheid die dicht bij hem staat. Gemeenten moeten meer uitgaan van eigen kracht en identiteit en een bestuurscultuur ontwikkelen die past bij hun eigen gemeenschap. Daarvoor hebben de gemeenten een erkenning van hun recht op ongelijkheid nodig. Dit recht dient te worden vastgelegd in de Grondwet door een betere bescherming van de gemeentelijke autonomie. Daarnaast zal de gemeentelijke pluriformiteit meer kansen krijgen door middel van een geheel vernieuwde Gemeentewet. De commissie ziet ook een steeds belangrijker wordende rol voor de gemeente in de ontwikkeling van de *civil society*.

### **13.5 Samenvatting**

De mate van beleidsvrijheid en interbestuurlijk toezicht vormen een indicator voor de lokale autonomie van decentrale overheidsorganen. Verdere indicatoren van lokale autonomie zijn de bestedingsvrijheid (het besteden van middelen naar eigen inzicht) en de middelenvrijheid (het in staat zijn eigen middelen op te bouwen). Het lokaal bestuur neemt ongeveer een kwart van de totale overheidsbestedingen voor zijn rekening. Ruim 90% van de inkomsten van de gemeenten is afkomstig van de rijksoverheid. Gemeten naar bestedingsvrijheid en middelenvrijheid van het lokaal bestuur neemt Nederland in Europa een middenpositie in.

Sinds jaren '80 wordt het rijksoverheidsbeleid gekenmerkt door een toenemende decentralisatie van overheidstaken naar de gemeente. Enerzijds zijn gemeenten beter in staat dan de rijksoverheid om maatwerk te leveren en belangenafwegingen te maken in het licht van lokale condities. Anderzijds wordt de overheid aangesproken op gelijke behandeling van burgers, in termen van rechten en plichten, maar ook ten aanzien van aanwezige voorzieningen en bejegening door de overheid. De Commissie-Lokaal Bestuur concludeert dat het gelijkheidsdenken op centraal niveau en de rol van toezichthoudende instanties afbreuk doen aan de toegevoegde waarde van decentrale overheden en de gemeentelijke autonomie. Daarnaast ziet de commissie dat de rol van de gemeente in het kader van ontwikkelingen rond de *civil society* steeds belangrijker wordt.

Verkiezingen voor de vertegenwoordigende organen van de (territoriaal) gedecentraliseerde overheid zijn bij wet geregeld (in de Kieswet). Het dagelijks bestuur van gemeente en provincie wordt samengesteld door de coalitiepartijen uit respectievelijk Gemeenteraad en Provinciale Staten.

Met de dualisering van provinciaal- en gemeentebestuur is o.a. beoogd de controlerende en regelgevende functies van de volksvertegenwoordigende organen te versterken. Daarnaast hebben burgers instrumenten gekregen, zoals het burgerinitiatief en raadgevend referendum, om meer en directer invloed te kunnen uitoefenen op het overheidsbeleid. Uit de evaluatie van de dualisering komt naar voren, dat invoering van het duale systeem op de kwaliteit van het bestuur vooralsnog weinig effect heeft gehad.

Naast instrumenten om meer invloed te krijgen op het beleid, is ook de controle door en verantwoording aan burgers verbeterd, door onder andere invoering van kwaliteitshandvesten en het burgerjaarverslag.

Een inefficiënte en ineffectieve structuur van interbestuurlijke verhoudingen op regionaal niveau wordt – volgens onderzoek – gezien als de belangrijkste oorzaak van *'bestuurlijke drukte'*. Ook de onduidelijke verdeling van bevoegdheden, de verschillende bestuursstijlen en ad-hocbeleid op basis van incidenten zouden hiertoe bijdragen. De discussie rond de, noodzakelijk geachte, bestuurlijke reorganisatie van de Randstad, is mede aanleiding geweest voor het onderzoek naar de toekomstige organisatie van het middenbestuur.

## **Deel IV. Democratie voorbij de natiestaat**

### **14. De internationale dimensie van democratie**

*Zijn de Nederlandse externe relaties gebaseerd op democratische principes? Is Nederland zelf onderworpen aan buitenlandse invloeden?*

De verhouding tussen de internationale gemeenschap en Nederland kan op een tweetal manieren het functioneren van de democratie verduidelijken.

Ten eerste is democratie in oorsprong gestoeld op de soevereiniteit van de gehele bevolking. Wanneer belangrijke beslissingen worden genomen in instituties die buiten het domein van natiestaat vallen verliest het volk zijn controle op de inrichting van delen van hun collectieve omgeving. Dit doet afbreuk aan het democratische principe van volkssoevereiniteit.

Ten tweede zal een democratie in allerlei vormen van internationale interactie eveneens democratisch moeten handelen. Dit houdt onder meer in dat zij procedures in internationale fora erkennen en internationale verdragen en recht respecteren. Een democratie binnen de landsgrenzen dient dit ook naar buiten toe uit te dragen. Dat brengt mee dat het land internationale verplichtingen ten opzichte van vluchtelingen moet nakomen en ook democratie en mensenrechten in ander landen dient te steunen.

#### **14.1 In hoeverre is het bestuur van Nederland onderworpen aan externe economische, culturele of politieke instituties?**

De Vice-president van de Raad van State, Tjeenk Willink, stelde onlangs dat de soevereine, van niets en niemand afhankelijke staat – als die al ooit bestaan heeft – niet langer bestaat. De keuze is steeds vaker: meedoen aan een grensoverschrijdende rechtsorde en daarop (bescheiden) invloed uitoefenen of een eigen autonomie bewaken en (daardoor) steeds vaker overgeleverd zijn aan wat andere, meer invloedrijke staten eenzijdig of gezamenlijk beslissen. Nederland kiest al lange tijd voor het eerste en daarmee voor overdracht van invloed aan externe politieke instituties. Het besef ontbreekt, volgens Tjeenk Willink, dat de Europese Unie geen bedreiging is van de nationale staat, maar de (enige) redding van nationale staten. De nationale staat kan zijn eigen rechtsorde volgens hem alleen nog overeind houden in steeds nauwere samenwerking met andere. Het Europese democratische deficit zit voor een deel in ons eigen land, in het gebrek aan controle door het Nederlandse parlement. Het Nederlandse parlement moet zich ook een Europese instelling weten. Door het vele jaren ontbreken van een politiek en publiek debat kon de indruk ontstaan dat Europa ons overkomt. De Europese Unie als alibi voor eigen moeilijke keuzen. Dat wreekt zich nu. Tegelijkertijd is de democratische (input-)legitimiteit niet (meer) gegarandeerd. Burgers hebben vaak het gevoel dat er wel over hen wordt beslist, maar niet door of namens hen. "De

verplaatsing of verspreiding van de politiek is in hun waarneming niet gevolgd door een verspreiding van de democratie".<sup>256</sup>

De WRR signaleert eenzelfde trend in haar rapport *De Staat van de Democratie*. Een viertal ontwikkelingen wijst volgens haar op een verplaatsing van de nationale politiek naar andere actoren, te weten: vrijwillige associaties en semi-private hiërarchieën, multinationale ondernemingen, multinationale vormen van sectoraal en/of functioneel bestuur en naar de Europese Unie.

In deze paragraaf komen achtereenvolgens de invloeden van het internationale bedrijfsleven, de EU en, in het verlengde van beide, de macht van de lobbyisten aan de orde. Allereerst wordt echter de mate waarin Nederland is geïntegreerd in de mondiale samenleving besproken.

*Globalisatie Index.*

Onderstaande tabel geeft een Globalisatie index weer, zoals deze in 2005 door A.T. Kearney en Foreign Policy is vastgesteld. De resultaten zijn gebaseerd op de impact van integratie in de mondiale samenleving op economisch, persoonlijk, technologisch en politiek terrein in een bepaald land. Nederland bekleedt hierin momenteel wereldwijd de vijfde plaats. Hoewel een hoge mate van globalisering niet per definitie ten koste gaat van de nationale democratie, schetst het wel de grote invloed die uiteenlopende niet-statelijke actoren op het land en de politiek kunnen uitoefenen.<sup>257</sup> Hiermee groeit het gevaar dat beslissingen buiten de geëigende democratische kanalen genomen worden. De getallen in de tabel geven de positie weer die ieder land op dat onderdeel bekleedt, waarbij opvalt dat Nederland met name op economisch en politiek terrein hoog scoort.

**Tabel 14.1 Top tien van 62 onderzochte landen**

| 2005 GI Ranking |             | Economic | Personal | Technological | Political | Trade | FDI | International Org. | UN Peacekeeping | Treaties | Government Transfers | 2004 GI Ranking |
|-----------------|-------------|----------|----------|---------------|-----------|-------|-----|--------------------|-----------------|----------|----------------------|-----------------|
| 1               | Singapore   | 1        | 3        | 11            | 32        | 1     | 1   | 29                 | 3               | 41       | 47                   | 2               |
| 2               | Ireland     | 2        | 2        | 13            | 19        | 4     | 2   | 12                 | 11              | 28       | 22                   | 1               |
| 3               | Switzerland | 9        | 1        | 7             | 29        | 18    | 5   | 29                 | 13              | 41       | 10                   | 3               |
| 4               | USA         | 60       | 40       | 1             | 43        | 61    | 42  | 1                  | 28              | 57       | 38                   | 7               |
| 5               | Netherlands | 5        | 11       | 8             | 4         | 8     | 4   | 5                  | 17              | 6        | 6                    | 4               |
| 6               | Canada      | 27       | 8        | 2             | 10        | 26    | 23  | 2                  | 22              | 6        | 28                   | 6               |

<sup>256</sup> Tjeenk Willink, H.D., "Overkoepelende slotbeschouwing tijdens het symposium – De betekenis van de Europese Grondwet voor de Nederlandse staatsinstellingen", (26 mei 2005). Te raadplegen via: [http://www.raadvanstate.nl/speeches/speech\\_show.asp?speech\\_id=33](http://www.raadvanstate.nl/speeches/speech_show.asp?speech_id=33)

<sup>257</sup> zie ook: Arts, B.J.M., 'Naar een mondiale democratie? De rol van niet-statelijke actoren', in: *De Staat van de Democratie. Democratie voorbij de staat* (Amsterdam 2004) 95

|    |         |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|----|---------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| 7  | Denmark | 29 | 7  | 5  | 13 | 19 | 38 | 12 | 14 | 28 | 7  | 10 |
| 8  | Sweden  | 12 | 10 | 9  | 16 | 21 | 6  | 17 | 12 | 6  | 40 | 11 |
| 9  | Austria | 10 | 5  | 14 | 2  | 14 | 12 | 12 | 2  | 6  | 8  | 9  |
| 10 | Finland | 15 | 20 | 6  | 15 | 33 | 7  | 12 | 7  | 28 | 13 | 5  |

Bron: [http://www.atkearney.com/shared\\_res/pdf/2005G-index.pdf](http://www.atkearney.com/shared_res/pdf/2005G-index.pdf)

### *Europese Unie*

Traditiegetrouw zijn de opkomstpercentages bij de Europese verkiezingen lager dan bij de nationale verkiezingen en de verkiezingen voor de gemeenteraad. In 1999 werd een dieptepunt van 29,9% bereikt; daarmee was Nederland samen met het Verenigd Koninkrijk hekkensluiter. Bij de laatste Europese verkiezingen, in Nederland gehouden op 10 juni 2004, lag de opkomst in ons land weer een stuk hoger: 39,1% van de stemgerechtigde Nederlanders heeft in juni zijn stem uitgebracht.<sup>258</sup>

De Nederlandse burger lijkt dus relatief weinig waarde te hechten aan de Europese verkiezingen, maar beschuldigt de EU er tegelijkertijd wel van grote invloed uit te oefenen op de Nederlandse regelgeving. Recente onderzoeken van De Jong/Herweijer en Bovens/Yesilkagit hebben getracht deze invloed te meten. En hoewel zij stellen dat het wel meevalt met deze invloed, moet worden opgemerkt dat zij slechts een beperkt deel van het EU-recht onderzocht.<sup>259</sup> Hiertegenover staan de regelmatig gehoorde, maar nauwelijks gefundeerde beweringen dat 70 à 80 procent van de Nederlandse regelgeving uit Europa komt. Over de werkelijke invloed van EU-recht op Nederlandse regelgeving valt dus nog steeds weinig te zeggen. Bovendien betogen Princen en Yesilkagit dat Europa naast de formele, directe invloed ook op indirecte wijze invloed op de lidstaten uitoefent. Hoewel deze invloed vrijwel niet te meten valt, is men het erover eens dat deze omvangrijk en soms zelfs sterker dan directe invloeden kan zijn.<sup>260</sup>

De regering erkende reeds de behoefte aan meer inzicht in de invloed van Europa en laat momenteel een monitoringsysteem ontwikkelen.<sup>261</sup> Daarnaast hebben uiteenlopende instellingen – onder meer de Raad van State en de WRR alsmede de commissies van Voorst tot Voorst en Voorhoeve - aangedrongen op verscheidene hervormingen teneinde efficiënt en democratisch legitiem met Europa om te springen. Dit rapport zal dientengevolge slechts kort de belangrijkste bevindingen doornemen.

De literatuur heeft een aantal oorzaken aangedragen voor het in Nederland gevoelde democratisch tekort van Europa. De oorzaak (en de oplossingen) zoekt zij echter voornamelijk bij de Nederlandse overheid zelf en niet bij vermeende dwingende Europese instellingen. De Nederlandse politiek zou te weinig geïnteresseerd zijn in de Europese regelgeving en de kans hier invloed op uit te oefenen aan zich voorbij laten gaan. Een aantal conclusies:

<sup>258</sup> [www.parlement.com](http://www.parlement.com)

<sup>259</sup> T.M.C. Asser Instituut, 'De invloed van EU-recht op de in Nederland geldende regelgeving', [http://www.asser.nl/eurlaw/index.asp?sub\\_categorie=28](http://www.asser.nl/eurlaw/index.asp?sub_categorie=28)

<sup>260</sup> Ibidem, 5

<sup>261</sup> Ibidem, 5.

- De Nederlandse politiek bemoeit zich te weinig met de beleidsvoorbereiding en ziet zich bij de feitelijke politieke besluitvorming te vaak geplaatst voor een onomkeerbaar proces.<sup>262</sup>
- De inbreng van Nederlandse ministers en ambtenaren in Brussel én het gemeenschappelijke resultaat dat daar wordt bereikt, moet nationaal door het parlement worden gecontroleerd. Vooral de Tweede Kamer moet zich – net als zijn tegenhangers in andere lidstaten - meer met Europa en Europese besluitvorming bemoeien.<sup>263</sup>
- Het Europese democratische deficit zit voor een deel, in het gebrek aan controle door het Nederlandse parlement. Deze moet zich ook een Europese instelling weten.<sup>264</sup>
- De interdepartementale afstemming is overwegend reactief van aard. Er wordt pas gecoördineerd als de Commissie een voorstel heeft ingediend, er is weinig aandacht voor de incubatieprocessen”.<sup>265</sup>
- Met name de volksvertegenwoordiging moet zich meer concentreren op de controle van de inbreng van Nederland in het Europees besluitvormingstraject.

In het verlengde van deze bevindingen concludeert de commissie van Voorst tot Voorst dat er grote behoefte bestaat aan de bepaling van heldere strategische hoofdlijnen van EU-beleid en vroegtijdige politieke sturing. Over de hoofdlijnen en de Nederlandse prioriteiten dient tijdig een gedegen discussie met het parlement plaats te vinden.<sup>266</sup>

Verder wordt de Nederlandse invloed op het beleid dat de EU gezamenlijk voert, nog beperkt door een tweetal samenhangende kenmerken van de Nederlandse besluitvorming. Ten eerste is de departementale autonomie in eigen land groot, waardoor de onderlinge afstemming tussen en binnen ministeries en met andere overheden vaak gebrekkig is. Ten tweede wordt er te weinig rekening gehouden met de uitvoering. De consequenties van het Europese beleid komen vaak pas laat in beeld.<sup>267</sup>

De Raad van State waarschuwt ten slotte voor het alibigevaar. De Nederlandse politiek gebruikt de EU als alibi voor eigen moeilijke keuzen.<sup>268</sup> Hiermee kan de illusie gewekt worden dat Europa ons overkomt. Eenzelfde trend signaleren de Beus en Pennings in hun onderzoek naar de Europeanisering van de Nederlandse politiek. Politieke partijen blijken doorgaans slechts aan Europa te refereren op beleidsterreinen waar zij zich niet kunnen (of wensen te) profileren.<sup>269</sup>

Toch draagt ook de inrichting van de Europese instellingen en de Europese besluitvormingsprocessen bij aan de onnodig beperkte invloed van het nationale parlement op besluitvorming. In veel Europese gremia wordt Nederland immers niet vertegenwoordigd door gekozen politici, maar door ministers en hun

---

<sup>262</sup> Kamerstukken II 2005/2006, 29 993, nrs 22 en 27, 7

<sup>263</sup> Tjeenk Willink, “Overkoepelende slotbeschouwing...”, 4

<sup>264</sup> Ibidem

<sup>265</sup> Kamerstukken II 2005/2006, 29 993, nrs 22 en 27, 8

<sup>266</sup> ‘Rijksbrede takenanalyse. Sturing EU-aangelegenheden’, 32-33

<sup>267</sup> Kamerstukken II 2005/2006, 29 993, nrs 22 en 27, 7

<sup>268</sup> Tjeenk Willink, “Overkoepelende slotbeschouwing...”, 4

<sup>269</sup> Beus, J. de en P. Pennings, ‘Europeanisering van de Nederlandse politiek. Nog steeds een zaak voor de bovenlaag maar niet voor de gewone burgerij’, in: Jaarboek DNPP 2004, Groningen

ambtenaren. Hierdoor heeft de regering op nationaal niveau aan invloed gewonnen ten opzichte van het parlement. De ministers en ambtenaren hebben als vertegenwoordiger van de lidstaat een meer directere invloed op de Europese wetgeving dan het parlement en zij kunnen zich aan verantwoording tegenover het parlement onttrekken.<sup>270</sup> De controlerende taak van het nationale parlement is daarnaast maar ten dele door het Europees Parlement overgenomen. Op dit punt zijn zowel de rijksoverheid als het parlement met maatregelen gestart om de (meer nadrukkelijke) beoordeling van subsidiariteit en proportionaliteit van (nieuwe) Europese regelgeving te beoordelen.<sup>271</sup>

Buiten de Europese instellingen om speelt het bijkomende fenomeen van de Brusselse lobby wellicht een nog belangrijker rol in de Europese besluitvorming. In het vervolg wordt hier aandacht aan besteed.

#### *De lobbycratie*

Momenteel zijn er tussen de 15.000 en 20.000 officiële lobbyisten werkzaam in Brussel. Het merendeel, zo'n zeventig procent, vertegenwoordigt de belangen van het internationale bedrijfsleven. Twintig procent behartigt de belangen van diverse overheden, terwijl de overige tien procent zich opwerpt voor maatschappelijke organisaties. Door deze verhoudingen hebben multinationals zich de afgelopen twintig jaar tot hoofdrolspelers op het Europese politieke toneel kunnen ontwikkelen. De ondernemingen oefenen zowel individueel als via lobbygroepen grote invloed uit op het beleid van de Europese Unie. De Europese Unie is geen democratie, maar een lobbycratie, stelt Erik Wesselius van de Corporate Europe Observatory.<sup>272</sup>

Vice-voorzitter van de Europese Commissie, Siim Kallas, erkende dit probleem. In zijn streven naar een voor de burger begrijpelijk Europa tracht hij meer openheid en doelmatigheid op tal van terreinen te creëren. Met de introductie van het groenboek Europese Transparantie Initiatief hoopt hij onder alle belanghebbenden het debat op gang te brengen. Het moet daarbij gaan over een grotere transparantie omtrent de uitgaven van de Gemeenschap, een bredere raadpleging van het maatschappelijk middenveld en een duidelijkere rol voor de lobby's en ngo's bij het besluitvormingsproces in de Europese instellingen. Het groenboek is in mei 2006 door de Commissie goedgekeurd.<sup>273</sup>

#### *Economische afhankelijkheid*

B. Dieren (CBS) betoogt dat de invloed van multinationals in de wereldeconomie de afgelopen decennia sterk is toegenomen, terwijl de invloed van regeringen van de betrokken soevereine staten tegelijkertijd steeds geringer wordt. Het UNDP signaleert dat er zich een gedeeltelijke machtsverschuiving heeft voltrokken van volksvertegenwoordigingen naar internationale instellingen, multinationals en non-gouvernementele organisaties (ngo's). Wat betekenen deze constatering voor het functioneren van de Nederlandse democratische rechtsstaat?

---

<sup>270</sup> Princen, Sebastiaan en Kutsal Yesilkagit, 'Tussen Brussel en de Polder. De Europeanisering van Politiek en Bestuur in Nederland.' (Utrecht 2004) 6

<sup>271</sup> Brief aan TK van 19 mei 2006 betreffende de "Kabinetsanalyse Europese bezinningsperiode". Zie ook [www.nederlandineuropa.nl](http://www.nederlandineuropa.nl) en de door de Eerste Kamer en de Tweede Kamer gezamenlijk ingestelde tijdelijke commissie subsidiariteitstoets (TCS, ingesteld per 28 maart 2006). Zie <http://europapoort.eerstekamer.nl/9345000/1f/i9vvgv6i0ydh7th/vqllgc9mvrpx>

<sup>272</sup> Corporate Europe Observatory, 'De politieke macht van multinationale ondernemingen en de noodzaak van economische en politieke democratisering', in: *Voor de verandering. Alternatieven voor het neoliberalisme* (6 september 2003)

<sup>273</sup> Kallas, Siim, [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/kallas/transparency\\_nl.htm#3](http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_nl.htm#3)

Nederland is voor ongeveer tweederde van het BBP afhankelijk van export, waarvan ongeveer 80 % binnen Europa. (m.n. Duitsland) Voorts kent Nederland een hoog niveau van directe buitenlandse investeringen en een aanzienlijke invloed van toponderningen met een niet-Nederlandse moeder.<sup>274</sup> Voor Nederland geldt in het bijzonder dat de economische afhankelijkheid van Europa groot is. Nederland is aangesloten bij de Economische en Monetaire Unie (EMU) en voert de euro als nationale munt. Het monetair beleid is hiermee overgedragen aan de Europese Centrale Bank. Nederland blijft zelf verantwoordelijk voor het begrotingsbeleid, maar wel binnen bepaalde Europese randvoorwaarden, zoals neergelegd in het Groei- en Stabiliteitspact. Verder heeft de Nederlandse economie een kleine thuismarkt met een open karakter die voor economische groei sterk afhankelijk is van de ontwikkelingen in andere (vooral de omringende) landen. Ten slotte is Nederland aangesloten bij onder meer het IMF en de Wereldbank. In het streven naar economische voorspoed is Nederland dus op verschillende manieren afhankelijk van uiteenlopende buitenlandse partijen. In hoeverre de interne beleidsvrijheid hierdoor feitelijk wordt beïnvloed is moeilijk in kaart te brengen. Niettemin lijkt waakzaamheid geboden: In verschillende internationale verdragen (IMF, Wereldbank) legt de Nederlandse regering zich vast op neoliberaal beleid waardoor de beleidsvrijheid wordt ingeperkt, meent Erik Wesselius van de Corporate Europe Observatory (CEO). Dit doet volgens hem het democratische gehalte van besluitvorming in het algemeen afnemen en het democratische tekort vergroten. De uitholling van de democratie geschiedt volgens Wesselius doordat de ruimte voor keuzes beperkt wordt. Maar dat geschiedt volgens hem natuurlijk ook doordat de Nederlandse economie in extreme mate verweven is met de wereldeconomie.<sup>275</sup>

## **14.2 In hoeverre zijn de relaties met internationale organisaties gebaseerd op samenwerking en transparantie?**

### *14.2.1 Wetgeving*

De relaties van Nederland met Internationale Organisaties liggen alle vast in verdragen en zijn gebaseerd op samenwerking tussen lidstaten en een transparant besluitvormingsproces:

- Articles of Agreement (1944) voor de Wereldbank en het IMF en soortgelijke arrangementen voor de regionale ontwikkelingsbanken
- VN-charter voor de VN en VN-fondsen en programma's.

Nederland is direct of indirect vertegenwoordigd in de bestuursorganen van deze organisaties. Bovendien leggen zij alle jaarlijks verantwoording af over het gevoerde beleid in jaarverslagen. De verantwoordelijke ministers leggen op hun beurt verantwoording af over het door hen ten aanzien van deze organisaties gevoerde beleid in de Tweede Kamer. Voor de Wereldbank en het IMF gebeurt dit tweemaal per jaar in de vorm van een AO voorafgaand aan de jaarvergadering en de voorjaarsvergadering van beide instellingen,

---

<sup>274</sup> Diederens, Bert, 'De invloed van grote buitenlandse ondernemingen in de Nederlandse economie', 1-3

<sup>275</sup> Wesselius, Erik, 'Interview met Erik Wesselius. Democratie / Democratisch tekort', 1-3. Te vinden op: [www.globalalternatives.nl/file/222](http://www.globalalternatives.nl/file/222)



voor de VN in ieder geval eenmaal per jaar voorafgaand aan de Algemene Vergadering van de VN. Daarnaast vindt regelmatig op haar verzoek overleg met de Kamer plaats.

#### *14.2.2 Implementatie en Indicatoren*

Nederland erkent in toenemende mate het belang en de rol van Internationale organisaties als instrument om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren. De ongeveer f 2,5 miljard (€ 1,14 miljard) die Nederland jaarlijks besteedt aan 129 verschillende Internationale organisaties onderschrijft dit beeld.<sup>276</sup> In haar rapport 'Bijdragen aan Internationale Organisaties' doet de Algemene Rekenkamer verslag van haar onderzoek naar de inzichtelijkheid van het Nederlands lidmaatschap van 13 Internationale organisaties, welke bedragen hiermee gemoeid zijn en de wijze waarop hierover verantwoording wordt afgelegd. De conclusies ofschoon al weer enkele jaren oud, liepen uiteen en worden hieronder besproken.

Ten eerste constateert de Rekenkamer dat een overzicht van alle lidmaatschappen, gekoppeld aan de diverse soorten bijdragen aan internationale organisaties niet voorhanden is. Daarmee ontbreekt de basis voor het samenstellen van beleidsinformatie, kengetallen en het monitoren van trends en ontwikkelingen. Verschuivingen in soorten bijdragen, al dan niet aangestuurd door beleidswijzigingen, kunnen op een wat hoger aggregatieniveau bijvoorbeeld niet worden weergegeven. Ten tweede is er op het gebied van verantwoording over de doelmatigheid en de prestaties en effecten van internationale organisaties eerder teveel dan te weinig informatie beschikbaar. Hierdoor blijft het, naar de mening van de Rekenkamer, omtrent veel van deze organisaties onduidelijk of zij tegen redelijke kosten hun doel kunnen bereiken. Verder wordt op het gebied van financieel beheer niet altijd systematisch gerapporteerd en de aanbevelingen hierbij slechts traag opgevolgd. Ten slotte is het met name ten aanzien van verbetering van financieel beheer bij internationale organisaties en verbetering van informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid weinig doorzichtig wat Nederland inbrengt. Hierdoor bestaat het risico dat in gelijke gevallen verschillende instructies naar de permanente vertegenwoordigers bij de verschillende organisaties gaan.

Hiertegenover staat een drietal positieve bevindingen. Zo kan de wijze waarop internationale organisaties zich verantwoorden op het gebied van de rechtmatigheid, positief worden beoordeeld. Hoewel er op details hier en daar wat opmerkingen kunnen worden gemaakt, kan worden geconcludeerd dat de financiële verantwoordingen en jaarstukken overwegend aan aanvaarde (internationale) normen voldoen en door onafhankelijke externe controleurs tijdig worden gecontroleerd. Daarnaast is ook het toezicht van de Nederlandse ministers dat moet leiden tot stellingnames van de Nederlandse vertegenwoordigers in opzet goed geregeld en is er in interdepartementale coördinatie eveneens voldoende voorzien.

Tot slot vraagt de Rekenkamer zich met betrekking tot de Staten-Generaal nog af of de huidige wijze van informatievoorziening voldoende is voor de uitoefening van het budgetrecht, daar waar keuzen kunnen en/of moeten worden gemaakt.<sup>277</sup>

---

<sup>276</sup> Zie voor een (beperkte) opsomming: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/nl.html>

<sup>277</sup> Rapport 'Bijdragen aan Internationale Organisaties', Tweede Kamer 1999-2000, 26 895, nrs. 1-2

### **14.3 In welke mate steunt de overheid VN-mensenrechtenverdragen en respecteert zij internationaal recht?**

#### *14.3.1 Wetgeving*

In de Nederlandse grondwet is opgenomen dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde dient te bevorderen. (art. 90 Grondwet) Verder stelt zowel de Nederlandse Grondwet alsmede uiteenlopende jurisprudentie dat bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, verbindende kracht hebben nadat zij zijn bekendgemaakt. (art. 93 Grondwet) Dit houdt in dat deze bepalingen een Nederlandse burger rechtstreeks verplichtingen oplegt alsmede aanspraken verleent.

#### *14.3.3 Implementatie en indicatoren*

Nederland is verdragsstaat bij verschillende mensenrechtenverdragen, te weten: <sup>278</sup>

- o Universele verklaring van de Rechten van de Mens (1948)
- o Verdrag tot de Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (1950)
- o International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (1965)
- o Internationaal Verdrag inzake Burger en Politieke Rechten (1966)
- o Facultatieve Protocol behorende bij het Internationaal Verdrag inzake Burger en Politieke Rechten (1966)
- o Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CAT (1984)
- o Tweede Facultatieve Protocol behorende bij het Internationaal Verdrag inzake Burger en Politieke Rechten (1989)
- o Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, CEDAW (1979)
- o Facultatief Protocol behorende bij het Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (1999)
- o Verdrag inzake de rechten van het kind (1989)
- o Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1966)

De Nederlandse overheid is onderworpen aan deze (en andere) verplichtingen die voortvloeien uit internationale (mensenrechten)verdragen. Speciale rapporteurs op het gebied van bepaalde mensenrechten kunnen bezoeken brengen aan Nederland om zich op de hoogte te stellen van de situatie in Nederland. Ook de EU legt op dit terrein verplichtingen op aan de overheid in Nederland. Datzelfde geldt - weliswaar in mindere mate - voor de Raad van Europa en de OVSE. Nederland is partij van de meeste mensenrechtenverdragen en heeft op deze wijze het internationaal recht te respecteren. Dit vindt zijn weerslag in de periodieke rapportageverplichtingen van het Koninkrijk die hieruit voortvloeien

---

<sup>278</sup> zie voor deze verdragen [http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS\\_ITEM=MBZ405431](http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=MBZ405431)

#### **14.4 In hoeverre respecteert de overheid internationale verplichtingen bij het behandelen van vluchtelingen en andere asielzoekers? In hoeverre is het immigratiebeleid gevrijwaard van willekeurige discriminatie?**

##### *14.4.1 Wetgeving*

De Vreemdelingenwet 2000 regelt de toegang en verblijf van vreemdelingen in Nederland. De AC-procedure heeft hierin een wettelijke grondslag gekregen. Doel van de AC-procedure is het filteren van ongegronde en niet-ontvankelijke aanvragen binnen 48 procedures. Hiermee beoogt het langdurige onzekerheid voor asielzoekers over blijven of teruggaan te beperken. Het Hoofdlijnenakkoord bepaalt verder dat alle asielaanvragen strikt, rechtvaardig, snel en met behoud van zorgvuldigheid worden beoordeeld.

##### *14.4.2 Implementatie en Indicatoren*

Op de implementatie van de AC-procedure is door diverse organisaties kritiek geuit. Zij verwijten Nederland in de AC-procedure complexe zaken af te doen. Hierdoor zou de asielzoeker te weinig tijd, rust en ruimte worden geboden en de tijd voor (rechts)bijstand worden beperkt. In combinatie met de strikte toepassing van artikel 4:6 Awb en de te terughoudende toetsing door de rechter van afwijzende beschikkingen, zou de AC-procedure ernstige risico's ten aanzien van de zorgvuldigheid met zich meebrengen.<sup>279</sup>

Daarnaast is er de afgelopen jaren eveneens nationale en internationale kritiek geweest van onder meer het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), de Raad van Europa (RvE), het toezichthoudend comité bij het Kinderrechtenverdrag (TCK), de UNHCR en Human Rights Watch (HRW). Deze kritiek richt zich met name op het terugkeerbeleid, herhaaldelijke schendingen van het recht op familieleven en, recentelijk, de Schipholbrand.<sup>280</sup> Onderstaande tabel is grotendeels afkomstig van de stichting Vluchtelingenwerk Nederland en schetst een overzicht van recentelijk geuite kritiek.

**Tabel 14.2 Indicatief overzicht van cases en kritiek op afhandeling van asielproblematiek door de Nederlandse overheid**

| <b>Datum uitspraak</b> | <b>Organisatie/<br/>instelling</b> | <b>Kritiek</b>                                      | <b>Rapport / Zaak</b> |
|------------------------|------------------------------------|---|-----------------------|
| 2003                   | UNHCR                              | Te smalle interpretatie asielprocedures             |                       |
| april 2003             | HRW                                | AC-procedure te snel toegepast                      |                       |
| april 2003             | HRW                                | Slechte opvang asielzoekers                         |                       |
| april 2003             | HRW                                | Onzorgvuldig beleid tav alleenstaande minderjarigen |                       |
| januari 2004           | TCK                                | Alleenstaande kinderen                              |                       |
| 5 juli 2005            | EHRM                               | Schending art. 3 EVRM                               | Onder meer Said vs    |

<sup>279</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal, 19 637 Vluchtelingenbeleid, Nr. 826 (2004-2004)

<sup>280</sup> Volkskrant; <http://www.volkskrant.nl/binnenland/article262564.ece>

|                 |      |                                      | Nederland*                                   |
|-----------------|------|--------------------------------------|--|
| 1 december 2005 | EHRM | Schending van recht op familielevens | Tuqabo-Tekle vs Nederland                    |
| 26 januari 2006 | RvE  | Nederlands terugkeerbeleid           |  |
| 31 januari 2006 | EHRM | Schending van recht op familielevens | Rodrigues da Silva en Hoogkamer vs Nederland |
| 31 januari 2006 | EHRM | Schending van recht op familielevens | Sezen vs Nederland                           |

In een reactie voor de Raad van Europa zegt de minister voor Vreemdelingenbeleid en Integratie, Verdonk, de conclusie van de Commissie – gebaseerd op het rapport van mevrouw Zapfl-Helbling – dat een effectieve terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers nodig is voor de integriteit en geloofwaardigheid van onze asielsystemen te delen. Tegelijkertijd bepleit zij dat het Nederlandse beleid volledig gebaseerd is op en in overeenstemming met internationale normen en verdragen. (Vluchtelingenverdrag Geneve, EVRM en Verdrag voor de rechten van het Kind).<sup>281</sup>

#### **14.5 Hoe consistent is de overheid met haar steun voor mensenrechten en democratie in andere landen?**

Nederland wil de mensenrechten wereldwijd beschermen en draagt zo bij aan vrijheid, gerechtigheid en waardigheid voor elk individu. Om dat te realiseren, draagt Nederland bij aan normstelling. Nederland heeft na de Tweede Wereldoorlog actief meegewerkt aan de totstandkoming van het internationale mensenrechteninstrumenten. Daarnaast bevordert Nederland het toezicht op deze normen. Nederland levert mens- en denkracht aan bijvoorbeeld het mensenrechtencomité en speciale rapporteurs. Nederland spant zich in voor de wereldwijde toepassing van de universele mensenrechtennormen, waar mogelijk door positieve ontwikkelingen in die richting aan te moedigen en waar landen in gebreke blijven door deze aan te spreken. Ook heeft Nederland sinds eind 1999 heeft een mensenrechtenambassadeur die zich speciaal richt op het betrekken van mensenrechten bij alle dossiers van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Ten slotte speelt Nederland een bijzondere rol bij het versterken van de internationale rechtsorde door een groot aantal hiervoor verantwoordelijke organen te huisvesten, zoals het Internationaal Strafhof en het Joegoslavië-tribunaal.

Op verschillende wijze probeert Nederland bij te dragen aan de verbetering van de mensenrechtensituatie in derde landen. Nederland vervult een actieve rol in multilaterale fora (VN, EU, Raad van Europa, OVSE). Zo is Nederland onlangs gekozen in de recent opgerichte VN-Mensenrechtenraad en zet zich daar in voor het effectief functioneren van de Raad. Via het bilaterale kanaal wordt in de zogenoemde 36 partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking veel aandacht besteed aan mensenrechten en democratie. In overige derde landen worden via separate fondsen lokale mensenrechtenorganisaties ondersteund om de mensenrechtensituatie te verbeteren. Via verschillende subsidiekanalen worden tenslotte Nederlandse en een aantal buitenlandse NGO's gefinancierd om het Nederlandse mensenrechtenbeleid te complementeren.

Dat Nederland op dit gebied in het buitenland bekend staat als een voorvechter van mensenrechten illustreert het volgende citaat van Jan Egeland, ondersecretaris voor Humanitarian Affairs bij de VN: "The Netherlands has probably become the most effective human rights advocate today."<sup>282</sup> Toch is er in eigen land ook kritiek op het mensenrechtenbeleid. D'66 politicus Lars van Troost schreef onlangs: "Jarenlang heeft Nederland een voortrekkersrol gespeeld in de strijd tegen foltering (en andere mensenrechtenverdragen). Tegenwoordig lijkt de regering echter te kiezen voor een meer afwachtende houding. De nadruk lijkt meer te liggen op de last die internationale inspectie kan veroorzaken dan de baten voor de rest van de wereld."<sup>283</sup>

#### **14.6 Welke maatregelen, indien aanwezig, worden genomen om publiekelijk geïdentificeerde problemen op dit terrein op te lossen? Welke mate van politieke prioriteit en publieke steun wordt hieraan gegeven?**

##### *Opvang asielzoekers*

Er is de afgelopen jaren kritiek geuit op de kwaliteit van de asielprocedure in Nederland. Deze problematiek heeft in ruime mate politieke en publieke aandacht, waarbij zowel de positie van de asielzoekers als de belangen van de Nederlandse samenleving voor het voetlicht komen.

##### *Nederland in Europa*

Het kabinet geeft in de Staat van De Europese Unie 2006-2007 aan dat de regering op nationaal niveau zal doorgaan met het bevorderen van de dialoog over de plaats van Nederland in Europa, met de verbetering van de communicatie over Europa, verhoogde aandacht voor Europa in het onderwijs en de verbetering van de politieke sturing en coördinatie inzake Europese aangelegenheden. Verder is het kabinet van mening dat op langere termijn verdragsveranderingen onvermijdelijk zijn om de uitgebreide Unie (onder meer) democratischer en transparanter te maken. Het kabinet is voorstander van versterking van het democratische gehalte van de Unie.

#### **14.7 Samenvatting**

De hoge plaats op de globalisatie-index (5<sup>e</sup>) geeft aan dat Nederland in hoge mate beïnvloed wordt of afhankelijk is van externe factoren en actoren. Verschillende opinies stellen dat de Nederlandse rechtsorde alleen in stand is te houden in nauwe samenwerking met andere landen. Door het jarenlange ontbreken van 'Europa', EU-wetgeving en Europese samenwerking in het publieke en politieke debat, hebben burgers - volgens sommigen - het gevoel dat er wel óver hen wordt beslist inzake Europa, maar

---

<sup>281</sup> Speech minister Verdonk; [http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/actueel/toespraak\\_verdonk.asp](http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/actueel/toespraak_verdonk.asp)

<sup>282</sup> Baehr, P. R. (Peter R.) "Human Rights in the Foreign Policy of the Netherlands" *Human Rights Quarterly* - Volume 24, Number 4, November 2002, pp. 992-1010  
[The Johns Hopkins University Press](http://www.press.jhu.edu/)

niet námens hen. In het publieke debat ter zake is erop gewezen dat gebrekkige controle van het nationale parlement aangaande Europees buitenlands beleid heeft geleid tot een perceptie van een democratisch tekort in Europa.

Critici stellen dat tekortkomingen op het niveau van zowel de politiek als de ambtenarij leiden tot een onvoldoende coherent en efficiënt Europees beleid. De politiek zou zich nog te weinig bemoeien met de beleidsvoorbereiding en ziet zich bij de feitelijke politieke besluitvorming te vaak geplaagd voor een onomkeerbaar proces. Interdepartementale afstemming is volgens deze kritiek eveneens overwegend reactief van aard. De inbreng van Nederlandse ministers en ambtenaren in Brussel én het gemeenschappelijke resultaat dat daar wordt bereikt, zou in te beperkte mate door het Nederlandse parlement worden gecontroleerd. Er bestaat inmiddels grote behoefte aan de bepaling van heldere strategische hoofdlijnen van EU-beleid en vroegtijdige politieke sturing. De consequenties van Europese besluiten voor de uitvoering van Nederlands beleid komen vaak pas laat in beeld.

De Raad van State waarschuwt ten slotte voor het alibigevaar. De Nederlandse politiek gebruikt de EU te vaak als alibi voor eigen moeilijke keuzen. Hiermee wordt bij de burger de illusie gewekt 'dat Europa ons overkomt'.

Het democratisch tekort aangaande de Nederlandse invloed op Europese besluiten en regelgeving wordt niet gevuld door het Europees parlement. Niet alleen zijn de legitimiteit en de controlerende en wetgevende bevoegdheden van het Europees parlement minder groot, ook is de invloed van belangengroeperingen in de Europese politiek nadrukkelijk aanwezig.

Bevordering van de internationale rechtsorde door de Nederlandse overheid is vastgelegd in de Grondwet. Internationale mensenrechtenverdragen hebben directe werking in het Nederlands recht. Exponenten daarvan, zoals als het Internationaal Strafhof en het Joegoslavië Tribunaal zijn in Den Haag gevestigd. Nederland wordt daarnaast beschouwd als een effectieve voorvechter van mensenrechten in de wereld.

---

<sup>283</sup> Lars van Troost, 'Mensenrechten: een last voor Holland', <http://www.d66.nl/Mensenrechten%20een%20last%20voor%20Holland>

## **Verantwoording**

Dit rapport is opgesteld in de periode februari – september 2006. Het rapport is beoogd als een voorstudie ten behoeve van de beleidsvorming van het volgende kabinet. Daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van tips, aanwijzingen en bijdragen van een groot aantal personen, werkzaam op vele terreinen, bij departementen, planbureaus, zelfstandige bestuursorganen, universiteiten, wetenschappelijke instituten en middenveldorganisaties.

De eindredactie en daarmee de eindverantwoordelijkheid berust bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

*Den Haag, 5 oktober 2006*

## Bijlagen

### I. lijst van gebruikte afkortingen

#### *Instellingen /organisaties:*

AIVD: Algemene Informatie- en Veiligheidsdienst  
CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek  
CIDI: Centrum Informatie en Documentatie Israël  
CGB: Commissie Gelijke Behandeling  
CCSS: Clingendael Centrum voor Strategische Studies  
CvdM: Commissariaat voor de Media  
DNPP: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen  
EHRM: Europees Hof voor de Rechten van de Mens  
EVS: European Values Study  
FIOD: Federale Inlichtingen en Opsporingsdienst  
GBA: Gemeentelijke Basisadministratie  
HRW: Human Rights Watch  
IDEA: (international) Institute for Democracy and Electoral Assistance  
IAO: Internationale Arbeidsorganisatie (Engels: ILO)  
IND: Immigratie en Naturalisatiedienst  
IPI: International Press Institute  
IPO: Interprovinciaal Overleg  
MIVD: Militaire Informatie- en Veiligheidsdienst  
NCTb: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding  
NMa: Nederlandse Mededingingsautoriteit  
No: Nationale ombudsman  
NVJ: Nederlandse Vereniging van Journalisten  
RVD: Rijksvoorlichtingsdienst  
RvE: Raad van Europa (parlementaire assemblee)  
SCP: Sociaal Cultureel Planbureau  
SER: Sociaal Economische Raad  
SIM: Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten  
STAR: Stichting van de Arbeid  
TI: Transparency International  
VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees

#### *Wetgeving:*

Awb: Algemene wet bestuursrecht  
AWGB: Algemene wet gelijke behandeling  
EVN: Europees Verdrag inzake Nationaliteit



EVRM: Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden

Pw: Politiewet

RWN: Rijkswet op het Nederlanderschap

UVRM: Universele verklaring van de rechten van de mens

Wet Samen: Wet Stimulering arbeidsdeelname minderheden

WOM: Wet Openbare Manifestaties

WIVD: Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten

## **II. lijst van tabellen en grafieken**

Tabel 1.1 Gevoelens van nationaliteit onder allochtone Nederlanders (in procenten)

Tabel 1.2 Opvattingen per etnische groep over de integratie van allochtonen

Tabel 1.3 Mening over homohuwelijk naar stemgedrag (kamerverkiezing 2003)

Tabel 1.4 Discriminatiegronden bij het CGB

Tabel 2.1 Vertrouwen in het Nederlands rechtssysteem

Tabel 2.2 Vertrouwen in de Nederlandse rechters

Tabel 2.3 Vertrouwen in het rechtssysteem, EVS 1999

Tabel 2.4 Oordelen van respondenten over juridische voorzieningen

Box 3.1 Illustratief overzicht van (dreiging met) geweld in verband met meningsuitingen

Tabel 3.2 Associaties met schending van mensenrechten

Tabel 4.1 Werkloosheid naar geslacht en herkomst als percentage van de beroepsbevolking

Tabel 4.2 Personen met een uitkering als percentage van de beroepsbevolking

Grafiek 5.1 politieke voorkeur Tweede Kamer 2002-2003; de zwevende kiezer

Tabel 5.2 Opkomst bij Tweede-Kamerverkiezingen (% van stemgerechtigden)

Tabel 5.3 Opkomst bij de raadsverkiezingen (% van stemgerechtigden)

Tabel 5.4 Opkomstcijfers bij Europese Parlementsverkiezingen (% van stemgerechtigden)

Tabel 5.5 Opkomstcijfers bij Provinciale Statenverkiezingen (% van stemgerechtigden)

Tabel 6.1 Ledentallen van in de (huidige) Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen

Tabel 6.2 Gebruik van parlementaire rechten (gemiddelden per jaar gedurende periodes van vier jaar)

Tabel 6.3 Inkomen van politieke partijen in 2000

Tabel 6.5 Percentage allochtone raadsleden per partij (2006)

Tabel 6.6 Gemeenteraadsleden naar afkomst en politieke partij (2006)

Figuur 7.1 Ontwikkeling omvang personeelsbestand rijksoverheid 2002-2005

Tabel 7.2 Vertrouwen in publieke en politieke instituties, bevolking van 15 jaar en ouder (in procenten)

Tabel 7.3 Aantal moties en vragen in de Tweede Kamer (2002-2005)

Figuur 7.4 Voorzitterschap van commissies per politieke partij

Tabel 8.1 Evenredigheids- en realisatiepercentages ECM'n defensie

Tabel 8.2 Samenstelling Politie

Tabel 10.1 Gedrag nieuwsgebruikers: aanvullend gebruik mediatypen (in procenten)

Tabel 10.2 Bezit en gebruik van ICT en digitale vaardigheden (procenten van de bevolking, 2004)

Tabel 10.2 Illustratief overzicht van incidenten tussen journalisten en justitie sinds 2000

Box 10.3 Illustratief overzicht van incidenten tussen journalisten en justitie sinds 2000

Tabel 11.1 Maatschappelijke participatie van personen van 18 jaar of ouder (in procenten)

Tabel 11.2 Lidmaatschap van organisaties, bevolking van 18 jaar en ouder (in procenten, gewogen)

Tabel 11.3 Overzicht van maatschappelijke participatie (in procenten) naar etnische groep en geslacht, 15-64 jarigen, 2004/2005

Tabel 11.4 Vrouwen in politieke en bestuurlijke functies (in procenten)

Tabel 11.5 Man/vrouw-verdeling bij de overheid naar schaalniveau (in procenten)

Tabel 11.6 Vrijwilligerswerk en het aandeel van vrouwen (2003)

Tabel 12.1 Opvattingen over de politiek en het sociaal vertrouwen (in procenten, 16 jaar en ouder)

Figuur 12.2 Vertrouwen in politieke instellingen

Figuur 13.1 Uitgaven van de lokale overheden als percentage van de totale overheidsbestedingen

Tabel 14.1 Top tien van 62 onderzochte landen

Tabel 14.2 Illustratief overzicht van cases en kritiek op afhandeling van asielproblematiek door de Nederlandse overheid

### **III. Bronnen**

Bij het opstellen van het rapport is dankbaar gebruik gemaakt van suggesties, tips, informatie en andere bijdragen van (medewerkers van) onder meer:

- Sociaal Cultureel Planbureau
- Instituut voor Publiek en Politiek
- Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- Kiesraad
- VluchtelingenWerk Nederland
- Peil.nl
- TNS NIPO
- Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
- Forum voor Democratische Ontwikkeling
- Centrum Informatie en Documentatie over Israël

- De ministeries van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties, Defensie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Buitenlandse Zaken, Justitie en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Daarnaast is gebruik gemaakt van een grote hoeveelheid bronnenmateriaal. Zoveel mogelijk is daar in de tekst of in de voetnoten naar verwezen. Een aanzienlijk deel daarvan is voor een ieder via Internet toegankelijk.