

# Een mogelijke inpassing van de G1000 op nationaal niveau

M. van Zanten, G.J.P. Penders, L.S.R. Frietman, P.A. Oudijn & L.J.C.M. van der Ven

## 1. Inleiding

Het oude Athene kende een Raad van 500 (*boule*). Vijfhonderd ingelote burgers stelden een agenda op en maakten decreten en resoluties voor de Volksvergadering. Ook de rechtbanken (*dikasteria*) en wetgevers (*nomothetai*) werden ingeloot. Het systeem was gegrond op twee principes: iedere burger had het gelijke recht om zijn politieke rechten uit te oefenen (*isonomia*) en het was iedere burger toegestaan te spreken en voorstellen te doen bij de Volksvergadering (*isegoria*).<sup>1</sup> Ons huidige politieke bestel ziet er anders uit dan ten tijde van de oude Grieken. In Nederland kiest men de volksvertegenwoordiging. Echter, de representatieve democratie zoals wij die kennen, verschaft sinds het begin van de twintigste eeuw volgens velen niet langer volledig de legitimiteit van beleid en bestuur.<sup>2</sup> Het is dan ook begrijpelijk dat het debat wordt gevoerd over de vraag of, en met welke instrumenten onze representatieve democratie kan worden aangevuld, ondersteund en versterkt. Daarvoor bestaan verschillende mogelijkheden.<sup>3</sup>

In dit artikel beperken we ons tot de G1000. Onder een G1000 wordt hierna verstaan: een groep burgers die na een proces van agendavorming en deliberatie een advies aanbiedt aan een orgaan met regelgevende bevoegdheid.<sup>4</sup> De G1000 is een instrument dat momenteel gebruikt wordt op lokaal niveau. In diverse steden, zoals Enschede, Amersfoort en Eindhoven, is met het instrument ervaring opgedaan.<sup>5</sup> Op lokaal niveau lijkt de G1000 vooral positieve resultaten teweeg te

- 1 B.G. Terril, 'Democracy Through Multi-Body Sortition: Athenian Lessons for the Modern Day', *Journal of Public Deliberation* (9) 2013, afl. 1, p. 2-3.
- 2 O.a. A.F.M. Brenninkmeijer, 'Democratie en de burger', in: M. Diamant e.a. (red.), *The powers that be. Op zoek naar de nieuwe checks and balances in de verhouding tussen wetgever, bestuur, rechter en media in de veellagige rechtsorde* (Staatsrechtconferentie 2012), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2013, p. 3-4, H.R.B.M. Kummeling, 'Het ongemak van de representatieve democratie met de burger', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2016, afl. 7, p. 221-223, SCP, *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2015, p. 7.
- 3 Zie hiervoor ROB, *Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur 2018.
- 4 Zie voor een verdere bespreking van de G1000 G. Boogaard & M.J. Cohen, 'Citizen at the gates? Over de inpassing van identiteitsdemocratie in het institutioneel publiekrecht', *NJB* 2016/995, p. 410-411; G. Boogaard & A.M.B. Michels (red.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2016; A. Michels & H. Binnema, 'Hoe divers, invloedrijk en deliberatief is een G1000? Het ontwerp van een burgertop en de verwezenlijking van democratische waarden', *Bestuurswetenschappen* (70) 2016, p. 17-36.
- 5 Meer informatie over de G1000 en projecten vindt u op [www.g1000.nu](http://www.g1000.nu) en [www.g1000.nu/projecten/](http://www.g1000.nu/projecten/).

M. van Zanten, G.J.P. Penders, L.S.R. Frietman, P.A. Oudijn & L.J.C.M. van der Ven

brengen op het gebied van deliberatie, iets wat op nationaal niveau met de huidige instrumenten (zoals internetconsultatie en het burgerinitiatief) nog niet mogelijk is gebleken.

In deze bijdrage wordt daarom aandacht besteed aan de vraag hoe een G1000 op nationaal niveau zou kunnen worden ingepast. In paragraaf 2 wordt eerst ingegaan op de werking van de G1000 op lokaal niveau en de toegevoegde waarde die de G1000 gelet daarop kan hebben op nationaal niveau. Vervolgens wordt de G1000 met andere vormen van burgerparticipatie vergeleken in paragraaf 3. De invoering van een G1000 moet passen binnen het grondwettelijk stelsel van onze representatieve democratie. Paragraaf 4 bespreekt daarom de grenzen die specifiek de artikelen 50, 67 en 81 van de Grondwet (Gw) stellen aan de inpassing van de G1000 op centraal niveau. In paragraaf 5 volgen enkele denkrichtingen om een G1000 binnen de grondwettelijke grenzen te implementeren, waarbij de uitgangspunten van de G1000 zo veel mogelijk in acht worden genomen. Paragraaf 6 sluit af met een aantal concluderende opmerkingen.

## 2. De werking van de G1000 op lokaal niveau en de waarde op nationaal niveau

Sinds 2014 zijn gemeenten en burgers begonnen met het experimenteren met burgertoppen en de G1000. De G1000 is sinds die tijd al ongeveer zestien keer ingezet<sup>6</sup> en blijft populair. Zo is volgens ProDemos het gebruik van de G1000 (of een variant daarvan) in 2018 verviervoudigd ten opzichte van 2016.<sup>7</sup> De G1000 beoogt enerzijds insluiting en deliberatie te bewerkstelligen;<sup>8</sup> zeker aangezien de G1000 vaak in relatie wordt gebracht met deliberatieve democratie.<sup>9</sup> Anderzijds streeft de G1000 ernaar om op twee manieren invloed te geven aan de burger: intern en extern.<sup>10</sup>

### 2.1 *Insluiting*

De G1000 is in de eerste plaats een instrument om burgers meer te laten participeren. Per definitie betekent dat meer insluiting dan bij een regulier proces waarbij alleen bestuursorganen en ambtenaren zijn betrokken. Opvallend aan de burgertoppen van de afgelopen jaren is het feit dat het vrijwel nergens lukte om duizend personen te laten deelnemen. In Amersfoort en Groningen werden er dan ook herinneringen gestuurd om tot zo veel mogelijk (representatieve) deelnemers

6 Jaarverslag G1000.nu 2017, via <https://g1000.nu/wp-content/uploads/2018/06/Jaarverslag2017Def.pdf> (laatst geraadpleegd in april 2019).

7 T. van den Bongaardt, *Monitor Burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*, Den Haag: ProDemos – Huis voor democratie en rechtsstaat 2018, p. 32.

8 Boogaard & Michels 2016, p. 47. Er zijn nog meer waarden toe te schrijven. Dit artikel beschouwt echter de waarden insluiting, invloed en deliberatie als kernwaarden van de G1000, terwijl transparantie, burgerschap en legitimiteit ook bij andere instrumenten naar voren komen.

9 Boogaard & Michels 2016, p. 64.

10 Zie bijv. het burgerbesluit van Enschede, waarbij het verzoek aan de gemeenteraad wordt gedaan om de uitkomst van de G1000 over te nemen: <https://g1000enschede.nl/burgerbesluit/>.

te komen. Daarnaast werd loting op verschillende plekken aangevuld met specifieke groepen, zoals politici en werkgevers. De opzet van de G1000 wordt hierdoor echter wel verstoord.<sup>11</sup>

Uit de eerdere resultaten op lokaal niveau wordt daarnaast duidelijk dat vooral hoger opgeleiden, ouderen en regelmatige stemmers de groepen zijn die aan een G1000 deelnemen. Jongeren en niet-westerse allochtonen zijn steeds sterk ondervertegenwoordigd.<sup>12</sup> Het maakt daarbij niet uit of de participanten zich hebben aangemeld of zijn gekozen door middel van loting.<sup>13</sup> Het aantal deelnemers dat zich aanmeldt, is vaak te laag om nog verder te kunnen selecteren. Dat heeft verdere negatieve gevolgen voor de diversiteit van de samenstelling van de deelnemersgroep.

## 2.2 *Invloed*

De G1000 beoogt in de tweede plaats de mate van invloed van burgers op politiek en beleid te vergroten. Dit valt uiteen in interne en externe invloed. Interne invloed kan worden uitgeoefend door een onderwerp naar voren te brengen voor de agenda tijdens de G1000. Het uitgangspunt van een G1000 is namelijk dat de deelnemers zelf de agenda kunnen bepalen; er behoren in beginsel vooraf dus ook geen (beleids)thema's te worden gedefinieerd.<sup>14</sup> In bijvoorbeeld Amersfoort en Groningen werd gewerkt met zo'n open agenda, waarbij aan het begin van de bijeenkomst aan de deelnemers werd gevraagd wat zij belangrijk vonden in Amersfoort respectievelijk Groningen.<sup>15</sup> De meest genoemde onderwerpen bepaalden de agenda van de middag.

De externe invloed vanuit de burgertoppen is erin gelegen dat de uitkomsten van een G1000 kunnen worden aangeboden als agendapunt aan bijvoorbeeld, op lokaal niveau, de gemeenteraad. Daarmee wordt door de deelnemers van een G1000 een advies gegeven aan de gemeenteraad over de (verdere) ontwikkeling van een bepaald thema (zie bijvoorbeeld de G1000Steenwijkerland en de G1000 Enschede).<sup>16</sup> Weinig uitkomsten komen echter daadwerkelijk terug in de gemeenteraad. In enkele gevallen wordt de uitkomst van een G1000 niet aangeboden als agendapunt, maar gaan bewoners zelf met een bepaald thema aan de slag. Denk hierbij aan het versterken van sociale cohesie in wijken.<sup>17</sup> Deze uitkomst van een G1000 blijft hierna buiten beschouwing.

## 2.3 *Deliberatie*

De G1000 zorgt tot slot voor deliberatie en het voeren van een dialoog. Veel deelnemers voelden zich gehoord, konden hun zienswijzen naar voren brengen en waren vrij te zeggen wat zij wilden. Typeringingen die in vrijwel alle G1000-burgertoppen naar voren komen, zijn de gelijkwaardigheid van deelnemers, inspirerende

11 Boogaard & Michels 2016, p. 66.

12 Boogaard & Michels 2016, p. 67.

13 Michels & Binnema 2016, p. 27-28 en 32-33.

14 Boogaard & Michels 2016, p. 41.

15 Boogaard & Michels 2016, p. 36.

16 Zie voor G1000Steenwijkerland <https://g1000.nu/project/g1000steenwijkerland>.

17 Michels & Binnema 2016, p. 30.

gesprekken en ontspannen verhoudingen.<sup>18</sup> De dialoog werd aldus vrijwel steeds, met uitzondering van de wijk Kruiskamp, sterk gewaardeerd.<sup>19</sup>

Gelet op het voorgaande komen de centrale waarden die ten grondslag liggen aan de G1000 op dit moment niet volledig tot uitdrukking. Er is te weinig diversiteit om te kunnen spreken van insluiting. Insluiting lijkt overigens wel haalbaar: 63 procent van de burgers wil namelijk meer meepraten op lokaal niveau.<sup>20</sup> De interne invloed van deelnemers ligt vrij hoog door het (gedeeltelijk) zelf kunnen bepalen van de agenda van de G1000. De externe invloed is in de meeste projecten van de G1000 laag, omdat de uitkomsten vaak niet bij de gemeenteraden belanden. Voor wat betreft de deliberatie geldt dat vrijwel alle deelnemers zeer positief zijn. De toegevoegde waarde op nationaal niveau kan dan ook vooral liggen bij de deliberatie. Daarnaast zou de G1000 kunnen bijdragen aan de kennis van burgers over dilemma's binnen belangrijke vraagstukken, zoals klimaatverandering. Zeker in relatie tot andere instrumenten die de overheid tot haar beschikking heeft, is de G1000 het instrument om deliberatie en dialoog tot stand te brengen. Op de vergelijking met andere instrumenten wordt verder ingegaan in paragraaf 3.

### 3. De G1000 in vergelijking met andere instrumenten

De G1000 zou niet de eerste manier zijn waarop burgers op nationaal niveau invloed kunnen uitoefenen. Hierna wordt een aantal bestaande vormen van burgerparticipatie besproken en wordt geschetst hoe deze zich verhouden tot (de toegevoegde waarden van) de G1000.

#### 3.1 *Op de agenda: het burgerinitiatief*

Sinds 2006 is het voor burgers mogelijk om een specifiek onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer te zetten.<sup>21</sup> Dit zogenoemde burgerinitiatief kent wel een aantal drempels. Een van de drempels is dat minimaal 40.000 handtekeningen verzameld moeten worden.<sup>22</sup> Daarmee wordt enige mate van insluiting van de burger gegarandeerd, hoewel de mate van insluiting ook niet overweldigend is te noemen.

Een andere drempel is de zogenoemde tweejaarsregel: een burgerinitiatief wordt niet-ontvankelijk verklaard wanneer de Tweede Kamer in de afgelopen twee jaar een besluit over het onderwerp heeft genomen. Veel burgerinitiatieven stranden vanwege deze voorwaarde.<sup>23</sup> Deze voorwaarde zorgt er enerzijds voor dat onder-

18 Michels & Binnema 2016, p. 31-32.

19 Michels & Binnema 2016, p. 32-33.

20 T.W.G. van der Meer & H. van der Kolk (red.), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016*, [https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/democratie-dichterbij-lokaal-kiezersonderzoek-2016/\(laatst geraadpleegd in mei 2019\)](https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/democratie-dichterbij-lokaal-kiezersonderzoek-2016/(laatst%20geraadpleegd%20in%20mei%202019)), p. 37.

21 Raad voor het Openbaar Bestuur 2018, p. 33.

22 Reglement voor de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven, art. 9a lid b.

23 Meer Democratie, *Dossier burgerinitiatief*, <https://meerdemocratie.nl/dossier-burgerinitiatief> (laatst geraadpleegd in maart 2019).

belichte onderwerpen aan bod komen, maar anderzijds dat onderwerpen die in de samenleving spelen, maar recent aan bod zijn gekomen in de Tweede Kamer, geen extra aandacht kunnen krijgen middels het burgerinitiatief. Het burgerinitiatief werkt dus niet als een prioriteringsmogelijkheid van actuele onderwerpen. Het verdient wel opmerking dat burgerinitiatieven die door deze drempel stranden alsnog worden behandeld, zij het als ingekomen brief bij de relevante Kamercommissie.<sup>24</sup>

De mate van deliberatie die met het burgerinitiatief wordt bereikt, wordt door de Raad voor het Openbaar Bestuur voor de maatschappij als geheel als laag bestemd. Daarentegen leidt een burgerinitiatief wel tot deliberatie binnen de kringen waar het onderwerp van het burgerinitiatief speelt.<sup>25</sup>

### 3.2 *Kiezen voor een referendum*

Ook bij een referendum kan de burger zijn stem laten horen. Afhankelijk van de vorm verschilt het bij wie het initiatief voor het referendum ligt en wat voor gevolgen het referendum heeft. Nederland heeft gedurende enige tijd het wettelijk geregelde raadgevend referendum gekend.<sup>26</sup> De insluiting van burgers bij deze vorm van volksraadpleging ligt in de eerste fase al veel hoger dan het burgerinitiatief; er zijn 300.000 handtekeningen nodig om überhaupt tot een referendum te komen. En bij de daadwerkelijke stemming was voor het Oekraïner referendum en Wiv-referendum 30 procent respectievelijk 52 procent van de kiesgerechtigden komen opdagen.<sup>27</sup>

Gebleken is dat de raadgevende referenda in ieder geval een maatschappelijk debat teweeg hebben gebracht. De stemming is echter uiteindelijk een momentopname, waarbij onder andere 'windvaanpolitiek dreigt'. Een referendum geeft, in welke vorm dan ook, maar twee mogelijkheden: voor of tegen. Onder het volk bestaat geen mogelijkheid om tot een compromis te komen,<sup>28</sup> waarbij een dialoog leidt tot de uitkomst. Deze polarisatie kan bovendien de volksvertegenwoordiger onder druk zetten. Wanneer deze afwijkt van de uitkomst van het referendum bestaat het gevaar dat beide 'kampen' zich niet gehoord voelen.

### 3.3 *Digitale overpeinzingen*

Een laatste, hier te bespreken, vorm van burgerparticipatie is internetconsultatie, waarbij burgers en organisaties worden geïnformeerd over nieuwe wet- en regelgeving en daarop kunnen reageren.<sup>29</sup> De consultatie wordt tijdens de departe-

24 Raad voor het Openbaar Bestuur 2018, p. 34.

25 Raad voor het Openbaar Bestuur 2018, p. 34.

26 De Wet raadgevend referendum is eind 2018 ingetrokken door de wet van 10 juli 2018 tot intrekking van de Wet raadgevend referendum, *Stb.* 2018, 214.

27 K. Jacobs (red.), *Het Wiv-referendum: Nationaal Referendum Onderzoek 2018*, Nijmegen: Stichting KiezersOnderzoek Nederland 2018, p. 25. Wel moet worden vermeld dat bij het Wiv-referendum in 2018 in de meeste gemeenten tegelijkertijd gestemd kon worden voor de gemeenteraadsverkiezingen.

28 Raad voor het Openbaar Bestuur 2018, p. 19-20.

29 De wet- en regelgeving waarover via internet wordt geconsulteerd, is te raadplegen op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

mentale voorbereiding van een wetsvoorstel uitgezet. Dat betekent dat partijen al vroeg en op laagdrempelige wijze de mogelijkheid hebben om zich uit te laten over vernieuwingen in de wetgeving. Inspraak van de burger kan voor veranderingen zorgen: de reacties worden bekeken en waar nodig wordt het wetsvoorstel aangepast.<sup>30</sup> Als terugkoppeling worden de reacties in een consultatieverslag of in de (memorie van) toelichting van de wet- of regelgeving verwerkt.

De internetconsultatie geniet niet veel bekendheid. Uit onderzoek van het WODC is gebleken dat, van de ondervraagden in een bekendheidsvragenlijst over internetconsultatie, maar liefst 82 procent van de burgers en 62 procent van de organisaties niet bekend was met deze vorm van burgerparticipatie.<sup>31</sup> Het grootste gedeelte van de reacties bij internetconsultaties is afkomstig van bedrijven of organisaties.<sup>32</sup> Het gebruik door de 'gewone' burger van internetconsultatie is dan ook laag te noemen. Als laatste laat de huidige vorm van internetconsultatie geen ruimte voor directe communicatie met de ministeries. Dat brengt met zich dat een goede dialoog over beleid en wetgeving uitblijft. Ook gaf meer dan de helft van de ondervraagde gebruikers aan dat ze niet terug konden vinden wat er met hun reacties is gebeurd.<sup>33</sup>

Ieder van deze instrumenten zorgt voor een bepaalde vorm en mate van insluiting en invloed. Het is echter duidelijk dat alle drie de instrumenten op nationaal niveau weinig dialoog en deliberatie teweegbrengen. Zoals gezegd kan de G1000 op dit gebied een goede toevoeging zijn.

#### 4. De constitutionele grenzen van het inpassen van een G1000

Zoals hiervoor naar voren kwam, heeft de G1000 de potentie om te functioneren als aanvulling op en ter ondersteuning van onze representatieve democratie. Nieuwe instrumenten die dat doel dienen, moeten uiteraard wel verenigbaar zijn met het grondwettelijk stelsel van onze representatieve democratie. Om te schetsen hoe een G1000 op nationaal niveau zou kunnen worden ingepast, moeten dan ook eerst de constitutionele grenzen besproken worden. In dat kader wordt hierna aandacht besteed aan de spanningen die kunnen ontstaan met betrekking tot de artikelen 50, 67 en 81 Gw. Zoals zal blijken, bestaat hierbij vrij veel overlap met de grondwettelijkheid van (wetgevings)referenda.<sup>34</sup>

##### 4.1 Artikel 50 Gw

Het inpassen van de G1000 op centraal niveau zou allereerst spanning kunnen opleveren met artikel 50 Gw. Wanneer het advies van een G1000 aan de wet-

30 In de MvT wordt vaak een stuk opgenomen over de inbreng van adviezen (o.a. via internetconsultatie); zie daarvoor ook Ar 4.44.

31 S.D. Broek e.a., *Doelrealisatie internetconsultatie*, Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2016, p. 54.

32 Broek e.a. 2016, p. 57.

33 Broek e.a. 2016, p. 49.

34 Hierover R.J.B. Schutgens & J.J.J. Sillen, 'De grondwettigheid van wetgevingsreferenda', *RMThemis* 2017, afl. 4, p. 190-198.

gever, en daarmee ook aan de volksvertegenwoordiging, een bindend karakter krijgt, maakt een G1000 op dat artikel zelfs een inbreuk.<sup>35</sup> Artikel 50, dat luidt ‘De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk’, schrijft immers voor dat de Kamerleden geen deelbelangen, maar het algemeen belang behartigen.<sup>36</sup> Voor niet-gekozen, ingelote burgers geldt dit gebod uiteraard niet. De gelote burgers kunnen en mogen hun eigen belang behartigen. Dat kan vanzelfsprekend ten koste gaan van de (belangen van) niet-participerende burgers.

Schutgens en Sillen wijzen er bovendien op dat aan artikel 50 Gw de gedachte ten grondslag ligt dat democratische besluitvorming uitsluitend mogelijk is via de volksvertegenwoordigers en daarbuiten niet.<sup>37</sup> De gedachte is namelijk dat besluitvorming binnen de Staten-Generaal met zodanige institutionele waarborgen is omgeven, dat de kans op een ‘betere’ besluitvorming daarbinnen groter is dan daarbuiten. Voorts is de gedachte dat ‘binnen de Staten-Generaal wordt besloten door personen die juist vanwege hun besluitvormende kwaliteiten zijn verkozen’.<sup>38</sup> De gelote burgers maken uiteraard geen deel uit van een gekozen orgaan dat in het openbaar tot een beslissing komt.

Doorgaans zal een niet-bindend advies van een G1000 geen strijd opleveren met artikel 50 Gw. Bij een niet-bindend advies zal de volksvertegenwoordiging immers nog ruimte hebben om het algemeen belang te behartigen en om zelf te beslissen in hoeverre het advies wordt meegenomen in de besluitvorming. Wel zal een in principe niet-bindend advies strijd met artikel 50 Gw kunnen opleveren als sprake is van zodanige politieke druk dat de uitkomst van een G1000 feitelijk zal moeten worden gevolgd door de volksvertegenwoordiging.<sup>39</sup>

#### 4.2 Artikel 67, derde lid, Gw

Artikel 67, derde lid, Gw, ‘de leden stemmen zonder last’, geeft het Kamerlid de mogelijkheid om zijn opdracht op basis van artikel 50 Gw te kunnen vervullen zonder druk van buitenaf. Kamerleden verkrijgen door het lastverbod een zelfstandige en onafhankelijke positie om vrij en naar eigen inzicht en overtuiging te stemmen.<sup>40</sup> De praktische uitwerking hiervan is dat stemmingen van een Kamerlid, conform of in strijd met een verbintenis die door hem met derden, zoals de fractie of een politieke partij, is aangegaan, rechtsgeldig zijn. Die rechtsgeldigheid kan niet worden aangevochten.<sup>41</sup>

35 Gelijk aan het bindend referendum, Schutgens & Sillen 2017, p. 194.

36 Zie o.a. C.A.J.M. Kortmann/P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 210 ook *Kamerstukken II 1976/77*, 14222, 3, p. 9.

37 Schutgens & Sillen 2017, p. 194.

38 Schutgens & Sillen 2017, p. 194.

39 Zie ook Schutgens & Sillen 2017, p. 195-198.

40 P.P.T. Bovend'Eert, in: *T&C Grondwet* (losbl.), art. 67 Gw, aant. 3. Zie ook Boogaard & Cohen 2016, p. 410-411.

41 Kortmann/Bovend'Eert e.a. 2016, p. 241, *Kamerstukken II 1976/77*, 14222, 3, p. 9 en HR 18 november 1988, AB 1989/185 m.nt. Van der Burg (*Arubaanse verkiezingsafpraak*).



In eerste instantie belemmert het lastverbod de deelname van Kamerleden aan een G1000 niet. Integendeel, het lastverbod brengt mee dat de zelfstandige vertegenwoordiger open en belangeloos kan deelnemen aan een G1000, zolang hij in zijn werk als Kamerlid maar het algemeen belang behartigt.<sup>42</sup> Tegelijkertijd levert het lastverbod een van de grootste struikelblokken op voor het inpassen van een G1000 op nationaal niveau. Kamerleden kunnen zich immers niet binden aan de uitkomst van een G1000-bijeenkomst. Boogaard en Cohen wijzen er namelijk op dat een belofte van Kamerleden om de uitkomst van een G1000 te volgen ten opzichte van het lastverbod kan worden aangemerkt als een opdracht.<sup>43</sup>

Hierbij kan wel een kanttekening worden geplaatst door een parallel te trekken met het bindend wetgevingsreferendum. Schutgens en Sillen betogen dat het bindend wetgevingsreferendum – dat wil zeggen dat de uitslag van een referendum zélf leidt tot aanneming of verwerping van de wet – niet per se in strijd hoeft te zijn met het lastverbod.<sup>44</sup> Dat is het geval als aan de Staten-Generaal (en de regering) gezamenlijk een opdracht wordt gegeven. Het betreft dan immers het opleggen van een verplichting aan de wetgever, niet aan een individueel Kamerlid.<sup>45</sup> Het lastverbod hoeft dan ook niet per se in de weg te staan aan het inpassen van een G1000, indien het zo wordt vormgegeven dat daarmee geen opdracht aan een individueel Kamerlid wordt gegeven.

### 4.3 Artikel 81 Gw

Tot slot kan de G1000 strijd opleveren met artikel 81 Gw. Daarvan is met name sprake als het bindende advies van een G1000 zonder tussenkomst van de wetgever leidt tot het aannemen of verwerpen van een wet.<sup>46</sup> In artikel 81 Gw is immers vastgelegd dat wetten enkel kunnen worden vastgesteld door de Staten-Generaal en de regering gezamenlijk. Op hen rust de verantwoordelijkheid wetten vast te stellen en niet op (een deel van) de bevolking.

Naast de onmogelijkheid, zou het laten vaststellen van wetten door een G1000 bovendien onwenselijk zijn. Zo wijst oud-vicepresident van de Raad van State, Donner, erop dat een publieke bevoegdheid een publieke plicht is en zodoende niet doorgeschoven kan worden naar niet-publieke instellingen.<sup>47</sup> De publieke wetgevingsbevoegdheid kan – naar analogie – dan ook niet worden doorgeschoven naar een niet-publieke G1000. Dat is althans onwenselijk vanuit het oogpunt van democratische legitimatie van wetgeving, dat door artikel 81 Gw wordt bevorderd. Vanuit dezelfde overwegingen lijkt het evenmin wenselijk om regelgevende bevoegdheid te delegeren aan een G1000, zoals dat wel wordt betoogd voor referenda.<sup>48</sup>

42 Boogaard & Cohen 2016, p. 410-411.

43 Boogaard & Cohen 2016, p. 410-411.

44 Schutgens & Sillen 2017, p. 193-194.

45 Schutgens & Sillen 2017, p. 193.

46 Zie voor het bindend referendum en art. 81 Schutgens & Sillen 2017, p. 190 e.v.

47 Raad van State, *Jaarverslag 2016*, Den Haag: Raad van State 2016, [www.jaarverslag.raadvanstate.nl](http://www.jaarverslag.raadvanstate.nl) (laatst geraadpleegd in juli 2018), p. 21.

48 Schutgens & Sillen 2017, p. 192



Een niet-bindend advies van een G1000 is relatief vergelijkbaar met de reacties die zijn verkregen door internetconsultatie. In principe levert het niet-bindende advies dan ook geen strijd op met artikel 81 Gw.

## 5. Enkele ideeën voor het inpassen van de G1000 op nationaal niveau

### 5.1 *De G1000 en representatie*

Normaliter worden de inclusiviteit en diversiteit van een G1000 gewaarborgd door loting. Loting beoogt een grote verscheidenheid aan burgers input te laten leveren voor het bijstellen van beleid. Echter, zoals gezegd kan loting leiden tot spanning met artikel 50 Gw. De Jong en Kummeling wijzen er niettemin op dat loting kan zorgen voor een andere manier van representatie van de bevolking. Zij wijzen op de mimetische representatie. Deze heeft als uitgangspunt dat de volksvertegenwoordiging, in dit geval de G1000, handelt zoals het volk zou hebben gedaan wanneer het bijeen zou zijn geweest. Daartoe moet een G1000 wel de bevolking zo goed mogelijk vertegenwoordigen met betrekking tot gender, leeftijd, beroep, etniciteit, inkomen, opleiding en meningen en belangen. Als een mimetische representatie wordt nagestreefd, moet artikel 50 Gw wel anders worden geïnterpreteerd. Namelijk door het artikel op te vatten als een gebod om de bevolking zo goed mogelijk te representeren, in plaats van het gebod het algemeen belang te dienen, aldus nog steeds De Jong en Kummeling.<sup>49</sup>

Een goed uitgevoerde loting leidt uiteraard tot een mimetische representatie. Het probleem is echter wel dat ingelote burgers niet vanzelfsprekend tijd vrij maken voor een G1000. De ervaringen van de afgelopen jaren wijzen uit dat slechts een zeer klein percentage van de gelote burgers uiteindelijk deelneemt. Die groep bestaat bovendien vaak uit hoogopgeleide deelnemers, ouder dan 50 jaar en etnisch Nederlands.<sup>50</sup> Zeer zelden zorgt loting dan ook tot een mimetische representatie. Het verder selecteren van deelnemers op basis van bepaalde kenmerken, afgezet naar de samenstelling van de samenleving, is bovendien moeilijk. De Jong en Kummeling wijzen er in dat verband bijvoorbeeld op dat het dan de vraag is wie moet gaan aanwijzen.<sup>51</sup> Ook kunnen gelote burgers in de huidige situatie niet worden verplicht deel te nemen aan een G1000.

Ondanks de beperkte representatie waartoe loting in de praktijk leidt, zou loting niettemin kunnen functioneren als een aanvulling op onze representatieve democratie en niet zozeer ter vervanging daarvan. Om tot een representatieve afspiegeling van de samenleving te komen is het daarbij een interessante gedachte om een vergoeding beschikbaar te stellen voor de deelnemers.<sup>52</sup>

49 R. de Jong & H.R.B.M. Kummeling, 'Lottocratie. Representatie tussen loten en kiezen', *Civis Mundi* 2018/54, [www.civismundi.nl/index.php?p=artikel&aid=3762#\\_ftnref42](http://www.civismundi.nl/index.php?p=artikel&aid=3762#_ftnref42) (laatst geraadpleegd in maart 2019).

50 De Jong & Kummeling 2018.

51 De Jong & Kummeling 2018.

52 Boogaard & Michels 2016, p. 70.

### 5.2 *Het initiatief om een G1000 te houden*

Het initiatief tot een G1000 ligt idealiter, gezien vanuit de kernwaarden van de G1000, bij de burger. Een eerste logische optie is dan ook om bij hen het initiatief te leggen. Vanuit deze *bottom-up* aanpak krijgt de burger meer invloed op het proces en kan hij het initiatief nemen om bepaalde onderwerpen extra te belichten.

In de praktijk komt dit uitgangspunt ook tot uitdrukking; het merendeel van de G1000-toppen werd georganiseerd door burgers.<sup>53</sup> De *bottom-up* aanpak zorgt er ook voor dat burgers een gevoel krijgen van burgerschap, waardoor zij actiever worden voor de publieke zaak. Veel auteurs vinden dan ook dat een G1000 een open agenda moet hebben.<sup>54</sup> Tegelijkertijd betekenen een *bottom-up* aanpak en een open agenda dat er geen enkele belemmering bestaat ten aanzien van de beleidsthema's waarover een G1000 kan worden gehouden. Enige afbakening ligt wel voor de hand.<sup>55</sup> Het zou de verwachting van de burger te zeer beperken als de uitkomst van een G1000 van de hand wordt gewezen, omdat aan het beleidsthema bijvoorbeeld tal van Europeesrechtelijke eisen zijn verbonden of het politiek gezien te gevoelig ligt.

Een tweede mogelijkheid is om het initiatief bij de regering te leggen. Het kan in de praktijk gunstig uitvallen voor alle partijen (de regering, de Raad van State, de Staten-Generaal en de partijen bij de G1000) om de logistiek en het initiatief te leggen bij de regering. Op die manier weten alle partijen wanneer een G1000 georganiseerd wordt, met welk onderwerp en om welke reden. Het zorgt er tevens voor dat de onderwerpen van tevoren vastliggen en dat er geen problemen ontstaan over bijvoorbeeld politiek beladen onderwerpen. Doordat de onderwerpkeuze bij de regering ligt, is het bovendien waarschijnlijker dat er ook meer met de uitkomst van de G1000 wordt gedaan.<sup>56</sup> Deze optie is echter minder goed te verenigen met het uitgangspunt van het burgerinitiatief en de open agenda. Een middenweg zou zijn om niet het onderwerp van tevoren vast te leggen, maar om de burger, vanuit de regering, een scala aan onderwerpen aan te bieden voor een G1000. Een andere optie voor de regering zou zijn om een G1000 te houden over een specifiek wetsvoorstel. Anders dan bij internetconsultatie kan met een G1000 dan de dialoog met burgers worden aangegaan over de inhoud van het wetsvoorstel.

### 5.3 *Het moment in het wetgevingsproces waarop een G1000 kan worden gehouden*

De timing van een G1000 kan van grote invloed zijn op het gevoel van insluiting en invloed. Bovendien heeft het moment van het plaatsvinden van de G1000 gevolgen voor de vraag of het stelsel van de representatieve democratie wordt

53 Boogaard & Michels 2016.

54 D. Caluwaerts & M. Reuchamps, 'Strengthening Democracy through Bottom-up Deliberation: An Assessment of the Internal Legitimacy of the G1000 Project', *Acta Politica* 2015, afl. 2, p. 151-170; Michels & Binnema 2016, p. 23; H. Binnema & A.M.B. Michels, *Toolkit Loting*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017, p. 8.

55 Boogaard & Michels 2016, p. 57.

56 Jaarverslag G1000.nu 2017, p. 7.

doorkruist. Om binnen dit spanningsveld een balans te vinden kan aan het volgende worden gedacht.

Allereerst is het belangrijk om te bepalen of een G1000 dient plaats te vinden in het kader van een wetsvoorstel of dat het dichter bij het idee van een open agenda van de G1000 blijft (en daarmee dus los van een specifiek wetsvoorstel). De eerste vorm kan ruimte bieden voor representatieve feedback op een wetsvoorstel. De tweede vorm daarentegen kan door zijn open agenda juist gelegenheid geven tot voorstellen die niet door de bevolking als geheel zullen worden gedragen.

Gelet op hetgeen in paragraaf 5.2 is besproken, zou een G1000 wat ons betreft beter kunnen worden gehouden in het kader van een specifiek wetsvoorstel. Dan rijst wel de vraag op welk moment. Allereerst is daarbij van belang of een G1000 vooraan of achteraan in het wetgevingsproces dient te worden gehouden. Een van de kritiekpunten van de regering die meebracht dat de Wet raadgevend referendum moest worden afgeschaft, hield in dat het correctieve karakter van het raadgevend referendum de representatieve democratie te veel doorkruiste.<sup>57</sup> Het ligt dan ook voor de hand een G1000 vooraan in het wetgevingsproces te houden. Dat is voorts van belang omdat de wetgever op die manier in staat wordt gesteld rekening te houden met de uitkomst van een G1000 tijdens het wetgevingsproces. Zo bezien komt het houden van een G1000 aan het begin van het wetgevingsproces zowel tegemoet aan de wensen van de regering als aan de uitgangspunten van de G1000. Op de vraag op welk specifiek moment een G1000 vooraan in het wetgevingsproces kan worden gehouden, zijn verschillende antwoorden mogelijk. Een G1000 zou kunnen worden gehouden voordat de regering het voorstel indient bij de Tweede Kamer of voordat een voorstel aanhangig wordt gemaakt bij de Tweede Kamer. Andere mogelijkheden zijn het houden van een G1000 tijdens de commissiebehandeling in de Tweede Kamer of zelfs op een later moment. Daarbij dient te worden opgemerkt dat hoe later de G1000 wordt geraadpleegd, hoe minder het voor de hand ligt dat de burger het gevoel zal hebben werkelijk inspraak te hebben.

Een specifiek voorstel kan ook zijn om het advies van de G1000 samen met een wetsvoorstel voor te leggen aan de Raad van State voor advies. Zo kan het advies van de G1000 meteen worden getoetst met betrekking tot de haalbaarheid.

De vraag naar waar de G1000 kan worden ingepast in het wetgevingsproces, is uiteindelijk afhankelijk van het gewicht dat zal worden gehecht aan de uitkomst van de G1000. Moet de G1000 slechts worden gezien als klankbordgroep, of als meer dan dat?

#### 5.4 *Het omgaan met de uitkomsten*

Een belangrijke vraag is tot slot hoe moet worden omgegaan met de uitkomsten van een G1000. In paragraaf 4 is uiteengezet dat een G1000 geen compleet wetsvoorstel kan aannemen. Bovendien mag de uitkomst niet te verplichtend worden opgelegd aan de leden van de Tweede Kamer vanwege het lastverbod. Dat bete-

<sup>57</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 34854, 3, p. 1-2.

kent dat een G1000 slechts de mogelijkheid heeft om een advies uit te brengen. Een advies zonder meer kan de regering echter zo naast zich neerleggen. Wat betreft de uitkomst van de G1000 moet aldus de balans worden opgemaakt tussen enerzijds een al te strikte uitkomst en anderzijds een advies dat gemakkelijk in de wind kan worden geslagen.

Die balans kan allereerst worden gevonden in de verplichting om slechts gemotiveerd af te wijken van het advies dat de G1000 uitbrengt. Op die manier wordt inzichtelijk wat er gebeurt met het advies van de G1000 en wordt duidelijk waarom wel of geen gehoor wordt gegeven aan het advies. Dat komt de controlerende taak van de Tweede Kamerleden ten opzichte van de regering ten goede. Dat 'gemotiveerd afwijken van een advies' vaker voorkomt, blijkt uit artikel 3:50 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarin staat dat een bestuursorgaan de redenen voor afwijken van een advies moet vermelden in de motivering. Een dergelijke bepaling zou kunnen worden ingevoerd voor de G1000 op centraal niveau. Ook kan eraan worden gedacht om de gang van zaken te volgen die gangbaar is na het uitgebrachte advies door de Afdeling advisering van de Raad van State. Zo zou de regering een nader rapport kunnen opstellen waarin een reactie op de uitkomst van de G1000 wordt gegeven.

Een andere mogelijkheid op dit punt is het opleggen van de verplichting om aandacht te besteden aan de uitkomst in de memorie van toelichting. Daarin kan rekenschap worden gegeven van het al dan niet doorgevoerde advies van de G1000. Zo kunnen de vragen worden beantwoord om welke redenen aan het advies van de G1000 wel of geen gehoor is gegeven en wat veranderd is aan het wetsvoorstel door het advies van de G1000. In afdeling 4.9 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)<sup>58</sup> staan verschillende voorschriften die gelden voor de memorie van toelichting. Ar 4.44 verplicht om de inbreng van externe partijen te vermelden in de toelichting. Volgens lid 1 moet worden vermeld welke partijen inbreng hebben geleverd, op welke manier dit is gebeurd, wat de inbreng van deze partijen was, en wat er met deze inbreng is gedaan. De G1000 kan zeker worden beschouwd als een dergelijke externe partij die inbreng kan leveren. Als zij deze inbreng levert in de vorm van een advies moet in de memorie van toelichting worden vermeld met welke redenen eventueel van het advies wordt afgeweken, overeenkomstig lid 3 van Ar 4.44. Deze tweede mogelijkheid met betrekking tot het omgaan met de uitkomst van de G1000 sluit dus goed aan bij al bestaande regelgeving. Voor de eerste mogelijkheid moet daarentegen wetgeving worden opgesteld dan wel aangepast.

## 6. Conclusie

In deze bijdrage is bekeken hoe een G1000 kan worden ingepast op nationaal niveau, om zo de burger meer te betrekken bij de politieke besluitvorming. De basis van de G1000 ligt bij het verschaffen van democratische legitimatie aan besluitvorming. De invulling hiervan staat onder bepaalde omstandigheden op

58 Laatstelijk gewijzigd op 1 januari 2018, *Stcrt.* 2017, 69426.

gespannen voet met de artikelen 50, 67 en 81 Gw en daarmee de representatieve democratie. Het is echter niet zo dat een G1000 daardoor niet een gelegitimeerde plaats kan innemen op centraal niveau. Daarvoor is nodig dat de uitkomst van een G1000 als een advies wordt gebracht. De G1000 haalt immers haar legitimatie uit de selectie en de diversiteit van deelnemers, de open agenda, de deliberatie en de interactie met de organen van de wetgevende macht. De waarden van insluiting, invloed en deliberatie hebben de G1000 in theorie een sterke basis gegeven als aanvulling op de Nederlandse democratie. In de praktijk, op decentraal niveau, blijkt echter dat er niet altijd wordt voldaan aan deze waarden. Met name waar het de inpassing van de uitkomsten betreft, zijn verbeteringen mogelijk.

Om de G1000 op centraal niveau in te kunnen passen is bezien op welke manier de waarden van insluiting, invloed en deliberatie tot uitdrukking kunnen komen, terwijl tegelijkertijd de in paragraaf 4 geformuleerde grenzen in acht worden genomen. Om te beginnen zou deze inpassing kunnen geschieden in de vorm van een vrijwillige handeling van de regering, een experiment of een eventuele experimentenwet. In paragraaf 5 is daarvoor gekeken naar vier verschillende aspecten van een G1000 op centraal niveau, te weten de democratische legitimatie, het initiatief, het moment en de uitkomst.

Op landelijk niveau dient het proces bij voorkeur op initiatief van de regering plaats te vinden, om zo tegemoet te komen aan de logistiek en de waarschijnlijkheid dat een G1000 op nationaal niveau wordt georganiseerd. Gelet op wat beschreven is in paragraaf 5, lijkt dit de meeste kans te geven om invloed te kunnen uitoefenen op nationaal beleid. Daarmee wordt wel afgedaan aan het belangrijke uitgangspunt van de G1000 dat het initiatief vanuit de burger moet komen. De volgende vraag is op welk moment in het wetgevingsproces een G1000 zou kunnen worden gehouden. Naar ons idee is de fase vóór de beoordeling van het voorstel door de Raad van State het meest geschikt. In deze fase kan het burgerbesluit van de G1000 de meeste (indirecte) invloed uitoefenen op het voorstel en kan de uitkomst nog getoetst worden door de Raad van State. In de memorie van toelichting zal de regering in moeten gaan op de vraag of er wel iets of juist niets met het burgerbesluit van de G1000 is gedaan, en zo ja, op welke manier. De uitkomst van de G1000 wordt op deze wijze meegewogen, waarmee invloed en transparantie worden bevorderd.

De G1000 op centraal niveau tracht de waarden van deliberatieve democratie tot uitdrukking te laten komen en de uitkomst van evaluaties van de burgertoppen op decentraal niveau mee te wegen. Het moet worden gezien als een aanvulling op de representatieve democratie en als een instrument om te voldoen aan de wens van de burger om meer betrokken te zijn bij beleid en politiek.