

Zitting 1974-1975

**12 944**

**Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid**

**Nr. 8**

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1973-1974

### **Lijst van vragen over de hoofdstukken 1 en 2**

De bijzondere commissie voor het beleid inzake grondwet en kieswet heeft naar aanleiding van de nota in de Staatscourant van 1 juli een oproep geplaatst tot het uiterlijk 30 september inzenden van schriftelijk commentaar. Deze oproep leverde reacties op van de heer K. Stoel te Sleen, van de heer Fibbe te Overveen, van professor Van Maarseveen, van de heer J. van de Plasse te Amstelveen, van de heer Baar te Nijkerk, van de Groen van Prinsterer-Stichting en van de antirevolutionaire kiesvereniging te Sleeuwijk. De commissie is erkentelijk voor dit commentaar dat heeft bijgedragen tot de meningsvorming in haar midden. De stukken liggen voor ieder ter inzage bij de bibliotheek van de Kamer.

De commissie heeft vragen geformuleerd die zij gaarne beantwoord zou zien tijdig voor haar openbare vergaderingen met de bewindslieden. Dit stuk bevat de vragen betreffende hoofdstuk 1 van de nota (inleiding) en hoofdstuk 2 van de nota (kiesstelsel en regeringsvorming).

### **Inleiding**

#### **A. Noodzaak, omvang en aard van de herziening**

1

Waarom gaat de regering als vanzelfsprekend ervan uit dat aan een grondwet – te verstaan als codificatie van een aantal niet systematisch daartoe uitgezochte en op zichzelf ongelijksoortige basis-regelingen van ons staatsbestel, als staatsstuk ontstaan op een moment van revolutionaire nieuwvorming van de Nederlandse staat – nog steeds behoefte bestaat? Is een dergelijke codificatie zo zinvol en noodzakelijk, dat die basisregelingen niet op andere wijze kunnen worden vastgesteld? Hoe is in het algemeen de visie van dit kabinet op de functie van de Grondwet: is zij een instrument van vernieuwing, bevestiging of registratie? De regering stelt dat de grondwet niet een 'gesloten stelsel' biedt, maar 'het kader, waarbinnen verordeningen in de maatschappelijke omstandigheden . . . . zullen of kunnen leiden tot herziening . . . . van de wetgeving'. Waarom stelt zij dan voor tot een 'algehele grondwetsherziening' over te gaan? Is zij zich bewust dat die herziene grondwet slechts kort rekening zal kunnen houden met die maatschappelijke verandering (met 'de algemeen aanvaarde praktijk en gewoonten') en vervolgens wellicht opnieuw een kader zal vormen dat veranderingen tegenhoudt?

2

Wie heeft de regering precies op het oog wanneer ze stelt dat er de laatste jaren in brede kringen van de maatschappij constitutionele hervormingen worden bepleit? Valt er enige vorm van beweging onder de bevolking ten gunste van de voorgestelde veranderingen te signaleren? Hebben zich niet een meerderheid van de Raad van State tegen de gekozen formateur en een grote minderheid tegen het beperkte distriktenstelsel uitgesproken, terwijl de Kiesraad zijn afwijzing van het distriktenstelsel handhaaft? Heeft niet het initiatief-wetsontwerp uit 1970 dat soortgelijke constitutionele hervormingen bepleitte weerstand ondervonden van een grote meerderheid in de Tweede Kamer?

3

De regering stelt dat een grondwetsherziening alleen werkelijk vernieuwend kan zijn door 'zich te bezinnen op alle voorschriften in hun onderlinge samenhang'. Waarom beperkt zij zich dan tot die voorschriften die thans in de gecodificeerde grondwet een plaats hebben, en veronachtzaamt zij de onderlinge samenhang met basisregelingen die buiten de grondwet om tot stand zijn gekomen? Hoe kan de regering de conclusie trekken dat 'daarom niet met een reeks partiële wijzigingen van de grondwet kan worden volstaan', nu elke wijziging, ook een z.g. algehele herziening van de grondwet, wordt verwezenlijkt zonder bezinning op de onderlinge samenhang van alle basisregelingen van ons staatsbestel? Is het niet oprechter te erkennen dat ook de 'algehele' herziening in feite een reeks partiële wijzigingen behelst, en de voorgenomen herziening dan ook in dit licht te bezien? Gaat het hoofdzakelijk – zoals in de Proeve – om opnieuw indelen, herschrijven, bekorten hier en aanvullen daar of is dit alles in één totale conceptie onder te brengen?

4

Welk – globaal – tijdschema stellen de bewindslieden zich voor ten aanzien van deze algehele grondwetsherziening? Zal de behandeling van een lange reeks van afzonderlijke wetsontwerpen niet tot gevolg hebben dat vrijwel niemand meer de samenhang en innerlijke consistentie kan overzien? Aan welke en hoeveel wetsontwerpen denkt de Regering? Is het de bedoeling de beoogde algemene grondwetsherziening nog deze kabinetsperiode haar beslag te doen krijgen?

5

Het kabinet waardeert de rapporten van de staatscommissie Cals-Donner als een grote steun bij de voorbereiding van de algehele grondwetsherziening. Moet daaruit worden afgeleid dat het kabinet geneigd is de concrete wijzigingsvoorstellen van de staatscommissie te volgen?

6

Het trekt de aandacht, dat de bewindslieden spreken van 'geldende regels' en niet van 'bepalingen der grondwet'. In onze constitutionele monarchie met parlementair stelsel, zijn de regels die als gewoonterecht aanvaard worden van essentiële betekenis. Is de regering van plan ook in die regels van gewoonterecht, bijvoorbeeld door constitutionalisering, wijziging te brengen? Ziet de regering nog meer voor 'constitutionalisering' in aanmerking komende onderwerpen dan de gekozen kabinetsformateur, de sociale grondrechten en de openbaarheid van bestuur?

## **B. Het effect op de functionering van de parlementaire democratie**

7

Kunnen de bewindslieden aangeven waarom de voor de functionering van onze parlementaire democratie geldende regels niet meer in alle opzichten

voldoen? In welke opzichten voldoen die regels niet en in welke opzichten wel in de ogen van de bewindslieden? Wordt met 'herwaardering' van de regels – mede gelet op het in de volgende zin gebruikte woord 'bevorderen' – alleen bedoeld verandering van de regels en is dan 'herwaardering' in feite te vertalen in bijvoorbeeld 'verandering'?

8

Waarom dienen 'mede in dit verband' ook het stelsel van verkiezing en de bevoegdheden van de Eerste Kamer te worden gewijzigd? Wat is het verband tussen het gestelde in de tweede en derde alinea van de inleiding en wijziging van de bevoegdheden van de Eerste Kamer? Wordt in verband met de duidelijkheid over wijziging van de bevoegdheden van de Eerste Kamer gesproken, terwijl uit de nota blijkt, dat dit uitsluitend neerkomt op vermindering van de bevoegdheden?

9

De Grondwet beoogt naar de mening van het kabinet de voornaamste elementen en fasen der politieke wils- en besluitvorming vast te leggen. Betekent dit dat in de Grondwet bijvoorbeeld ook vormen en werkwijzen van politieke partijen en actiegroepen als onderdelen van de politieke wils- en besluitvorming zullen worden vastgelegd? Zo ja, hoe denkt het kabinet dat te doen? Zo neen, wil het kabinet dan ondubbelzinnig uitspreken dat het zich van regelzucht op dit terrein zal onthouden?

10

Wat denkt het kabinet van het verwijt dat prof. van Maarseveen tegen de door hem in het N.J.B. van 7 september 1974 gesignaleerde grote lijn van de grondwetsnota richt, te weten een politieke machtsconcentratie bij de ministerraad, een maximalisatie van de politieke machtsvrijheid en een mogelijke afzwakking van de heerschappij van de grondwet, gezamenlijk leidend tot een meer autoritair karakter van het politieke beslissingsstelsel? Brengen de voorstellen van de Regering een fundamentele verschuiving in de doelstelling van onze grondwet mee, van de bescherming van de vrijheid van elke burger, naar een bescherming van de vrijheid van de overheid die bevorderd moet worden door een specifieke partij-politieke constellatie en door de vorming van sterke meerderheden? Kan men stellen dat in het voorgestelde systeem het beleid van de Regering niet langer is afgestemd op de volksvertegenwoordiging, maar dat de volksvertegenwoordiging wordt afgestemd op de orde die de regeerders dient?

11

Wat bedoelt de Regering precies met de term 'duidelijkheid in de politiek'? Plegen distriktenstelsels niet te leiden tot de vorming van een aantal grote partijen(blokken), die juist het sluiten van compromissen achter de schermen mogelijk maken en daarmee de politieke onduidelijkheid bevorderen? Deskundigen op het gebied van distriktenstelsels (o.m. de Westduitse politicoloog F. A. Hermens in zijn boek 'Mehrheitswahlrecht oder Verhältniswahlrecht') voeren als een der belangrijkste voordelen van zulke stelsels aan dat compromissen tussen verschillende belangengroepen nu binnen partijen gesloten worden, en dat dit proces niet meer tussen verschillende partijen in het parlement hoeft plaats te vinden. Ziet de Regering een dergelijke gang van zaken die politieke tegenstellingen onttrekt aan de openbaarheid en aan beïnvloeding door de kiezers als een stimulans voor de duidelijkheid in de politiek?

12

Behoort het naar de mening van het kabinet tot de taak van de grondwetgever regelen in te grijpen in partijvorming en politieke organisatie? Bevat een kiesstelsel dat meer doet dan de samenstelling van een representatieve volksvertegenwoordiging mogelijk maken, niet oneigenlijke elementen? Is

het niet de taak van de partijen en hun leden om programma's vast te stellen en te bepalen met wie de partij samen werkt e.d. zonder dat deze partijen en hun leden moeten handelen onder druk van een kiesstelsel?

13

Een partij die geen deel uitmaakt van een combinatie en in een district 5 à 7% van de stemmen haalt ziet die weer allemaal verloren gaan. Is deze kans een stimulans voor de betrokkenheid van kiezers bij het parlementaire gebeuren? Werd het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1918 niet juist ingevoerd om meer zuiverheid in de politieke strijd te verkrijgen en meer belangstelling bij de kiezers (zie Van der Pot 7e druk, pag. 252 e.v.)? Meent de Regering dat veranderingen op politiek gebied en aanscherping van politieke verhoudingen hierin onvoldoende tot hun recht komen en – zo ja – waarom?

14

Is het niet de specifieke verantwoordelijkheid van de kiezer om zijn partijpolitieke voorkeur te uiten en zodoende bij te dragen tot de vorming van een representatieve volksvertegenwoordiging? Licht daarentegen het vormen van een regeringsmeerderheid niet op de weg van de in het parlement vertegenwoordigde partijen? Waarom – indien de Regering de kiezer voor zijn specifieke verantwoordelijkheid wil stellen – overweegt zij dan niet om opnieuw de opkomstplicht in te voeren die de kiezer op de meest voor de hand liggende wijze confronteert met de noodzaak zich politiek te laten gelden?

15

Wanneer enerzijds gezegd wordt: 'Voor een deel kunnen de bovengenoemde wijzigingen ook nog een ander doel dienen, namelijk een versterking van de positie van het parlement in zijn verhouding tot de Regering' en vervolgens in een breed betoog anderzijds gezegd wordt: 'De grondwettelijke bepalingen, die de bevoegdheden van het parlement regelen, bieden op zichzelf ook ten aanzien van de begeleiding van en de controle op het beleid ruime mogelijkheden' en vervolgens gezegd wordt, dat aan een aanvulling van die bepalingen geen behoefte bestaat, terwijl de gehele passage dan eindigt met de mededeling, dat de ondergetekenden wel menen te mogen veronderstellen dat met name de grondwetsherziening op het stuk van het kiesrecht, mede aan de positie van het parlement ten goede zal komen, – hadden dan de bewindslieden er niet beter aan gedaan eenvoudig in de eerst aangehaalde zin te zeggen: De beoogde wijziging van het kiesrecht kan tevens dienen tot een versterking van de positie van het parlement in zijn verhouding tot de Regering? Waarom geven de bewindslieden niet aan op welke gronden zij menen te mogen stellen, dat met name de grondwetswijziging op het stuk van het kiesrecht mede aan de positie van het parlement tegenover de Regering ten goede zal komen? Willen zij die gronden thans vermelden?

16

Welke rol krijgen in de voorstellen tot 'versterking van de positie van het parlement in zijn verhouding tot de Regering' de oppositionele partijen toebedeeld?

17

Moet de Regering niet toegeven dat de positie van een gekozen formateur tegenover de Tweede Kamer sterker zal zijn dan die van de huidige formateurs of premiers? Betekent dit voorstel dan geen versterking voor de positie van de Regering ten opzichte van het parlement in plaats van omgekeerd?

## **C Deconstitutionalisering**

18

Kan de Regering toelichten welke onderwerpen zij precies wil deconstitutionaliseren? De nota noemt in verband hiermee slechts de benoeming van burgemeester en commissarissen. De uitgebreide argumentatie in de inleiding wekt echter de indruk dat de Regering hier meer op het oog heeft.

19

Bestaat er geen tegenspraak tussen de argumentatie voor deconstitutionalisering (niet alles regelen) en de argumentatie voor invoering van een beperkt districtenstelsel (het gedrag van de partijen via de grondwet reguleren)?

20

Welke is de maatstaf geweest om te zeggen, dat de in deze nota genoemde punten 'als de meest belangrijke kunnen worden aangemerkt'?

## **II Kiesstelsel en Regeringsvorming**

### **A Inleiding**

21

Het kabinet citeert het oordeel van de gemeene staatscommissie in de slotbeschouwing van haar eerste rapport. Het bestaande kiesstelsel onder de huidige staatkundige verhoudingen niet bevredigend functioneert en vervolgens de wens van het overgrote deel der commissie aan de kiezers ter gelegenheid van de periodieke verkiezing van de Tweede Kamer een meer directe invloed te verschaffen met betrekking tot de wijze, waarop het land in de komende periode zou dienen te worden geregeerd, 'mits hiervoor een methode zou kunnen worden gevonden, welke zou passen in en zou bijdragen tot een goed functionerend staatsbestel'. Kan het kabinet zijn visie op de doelstelling 'een goed functionerend staatsbestel' nader uiteenzetten?

22

Volgens het kabinet brengt het ontbreken in het huidige stelsel van een stimulans tot samenwerking tussen partijen in groter verband en tot eventuele meerderheidsvorming in het parlement, het risico met zich dat het staatsbestel instabiliteiten gaat vertonen, welke een goede vervulling van staats taken verhinderen. Kan het kabinet een opsomming geven van die instabiliteiten? Hoe denkt het kabinet over de Engelse praktijk van een meerderheidsstelsel waarbij homogene kabinetten elkaar afwisselen en regelmatig elkaars beslissingen, ook op wetgevend terrein, herroepen? Moet dat als een symptoom van stabiliteit worden opgevat, ter navolging in Nederland?

23

Kan het kabinet zijn stelling dat de politieke partijen 'immers' tot samenwerking met andere partijen moeten geraken, indien zij een zo groot mogelijk aantal zetels in de Kamer willen verwerven, adstrueren? Tenzij het bewijs van die stelling gezocht wordt in een volstrekt theoretisch monsterverbond tussen alle partijen teneinde gezamenlijk de 150 zetels te verwerven, lijkt een samenwerking met grotere partijen alleen aantrekkelijk voor de kleine partijen, die onder het zogenaamde beperkte districtenstelsel volstrekt worden weggevaagd, of voor middelgrote partijen die extra verkiezingsgraantjes bij de grote willen meepikken. Zal het voor de grote partijen niet aantrekkelijker zijn om onafhankelijk te opereren omdat onder het stelsel van de grootste gemiddelden hun de vele restzetels toevallen?



24

Is de thans door de Regering voorgestelde combinatie van districtenstelsel en rechtstreeks gekozen formateur geen poging om Amerikaanse constitutionele gebruiken te enten op Nederlandse politieke toestanden die volkomen verschillen van de verhoudingen in de Verenigde Staten zoals opgemerkt door dr. E. van Raalte in het Parool van 3 februari 1973?

25

Waarom denkt de Regering dat het zinvol is te proberen langdurige kabinetsformaties door middel van technische ingrepen te voorkomen? Zijn die langdurige formaties dan niet de uitdrukking van bestaande politieke moeilijkheden en tegenstellingen? Is het in de formatieperiode – waarin vaak touwgetrokken wordt om het toekomstige regeringsprogramma – niet van meer belang wát voor regering gevormd wordt dan hoe lang zulks duurt?

26

Hoe nauw is in de gedachtengang van de Regering de samenhang tussen haar voorstellen omtrent het kiesstelsel en die omtrent de regeringsvorming? Bedoelt de Regering dat die samenhang zo nauw is als de effecten van de beide voorstellen elkaar beïnvloeden en versterken? Welke zijn precies die effecten? Wat doet het er af of toe als een van beide voorstellen wordt gerealiseerd? Met andere woorden hoe staat het dan met die effecten?

27

De bewindslieden merken op dat, zulk een wijziging in het kiesstelsel tot een van de vorming van een kabinet, dat op een meerderheid in de Kamer kan steunen, mede dank zij de invoering van een beperkt districtenstelsel kan worden verwekelijkt. Is de vorming van minderheids- en zakenkabinetten hierdoor derhalve bij voorbaat uitgesloten?

28

De bewindslieden merken op dat 'zulk een wijziging in het kiesstelsel tot een duidelijker opstelling van de politieke partijen en daardoor tot een grotere duidelijkheid van de verkiezingsuitslag kunnen leiden'. Wijst de Regering geheel het standpunt van de minderheid van de Raad van State af dat 'de moeilijkheden die in de laatste decennia met betrekking tot het verkrijgen en in stand houden van werkbare parlementaire meerderheden werden onderzonden, althans voor een groot deel, haar oorsprong vonden in de politieke partijen en de groeperingen binnen deze partijen'? Acht de Regering de kans afwezig dat de voorgestelde wijziging in het kiesstelsel leidt tot een minder duidelijke opstelling van de politieke partijen?

29

Is de Regering niet van mening, dat samenwerking tussen partijen dient plaats te vinden op basis van wilsovereenstemming? Op welke gronden zou de Regering het in onze parlementaire democratie geoorloofd achten met technische middelen een min of meer dwangmatige samenwerking te stimuleren, zonder daarbij overigens tevens het risico van inherente en tussentijds tot uitbarsting komende tweespalt te bevorderen met de daaruit voortvloeiende instabiliteiten?

30

Heeft de Regering zodanig inzicht in de te verwachten ontwikkeling van de krachtsverhoudingen in het parlement bij het toepassen van een systeem van gesloten kiesgebieden dat zij mag rekenen op een fundamentele verandering in de partijpolitieke structuur en op een duidelijke uitslag die de vorming van kabinetten gemakkelijker maakt?

31

Aangezien er gelet op de tekst van de nota (pag. 4, kolom 1 onderaan, kolom 2 bovenaan: '... reeds een aanvang kunnen nemen' en 'De verkiezingsuitslag kan hiermede ...') ook bij de Regering geen enkele zekerheid bestaat van een verbetering terzake, moet de vraag worden gesteld of de stelling: 'De betrokkenheid van de kiezer bij het politieke gebeuren is daarmee slechts gediend' niet volledig in de lucht hangt.

32

Overaccentueert het kabinet niet de moeilijkheden bij de kabinetsformatie en verwaarloost het daardoor niet de noodzaak van een beleid dat met alle bevolkingsgroepen rekening houdt? Wordt met andere woorden het gemak van het regeren met een (geforceerde) meerderheid niet gesteld boven het moeilijker doch rechtvaardiger samenwerkend regeren, rekening houdend met meerdere groeperingen?

33

Hoe kan de betrokkenheid van 'de kiezer' bij het politieke gebeuren door het beperkte districtenstelsel worden gediend, als de invloed van de kiezers op kleine partijen volstrekt wordt geëlimineerd?

34

Zal de beoogde vergroting van de invloed van de kiezers op de regeringsvorming niet uitsluitend opgaan voor die kiezers die zich bij voorbaat willen uitspreken voor of tegen een toekomstig kabinet?

35

Bedoelt de Regering met het begrip regeringsvorming in feite hetzelfde als met het begrip politieke meerderheidsvorming of meent de Regering dat politieke meerderheidsvorming gemakkelijker leidt tot regeringsvorming?

36

Waarom en in hoeverre is de langdurigheid van kabinetsformaties een van de symptomen van een tekortschieten van de huidige regels?

37

Acht het kabinet een rechtvaardig kiesstelsel te vinden, dat zonder bezwaren functioneert? Bestaat er een democratisch land waar dit het geval is?

## **B. De kiesdrempel en het drempel­effect**

38

Wordt er niet een onberedeneerde gedach­ten­sprong gemaakt van de con­statering, dat de invoering van een kiesdrempel niet aanzet tot samen­bun­delling van de in de Kamer zitting hebbende partijen naar de stelling dat het voorgestelde beperkte districten­stelsel een meer fundamentele verbetering kan brengen?

39

Heeft de Regering die ten aanzien van de verhoging van de kiesdrempel in aanmerking neemt het met name bij de kleine partijen bestaande bezwaar, dat een verhoging zich eenzijdig tegen hen richt, zich gerealiseerd, dat de invoering van een districten­stelsel evenzo althans in de eerste plaats, zich tegen hen richt, althans hen in de eerste plaats raakt? Welke bezwaren kan de Regering aanvoeren tegen een beperkte kiesdrempel wanneer door middel van een beperkt districten­stelsel in feite een hoge kiesdrempel wordt inge­voerd? Hoe stelt de Regering zich voor om die schakeringen in het par­le­ment te behouden die daar al gedurende zeer lange tijd vaste voet hebben verworven?

40

Hoe hoog kan maximaal in het beoogde beperkte districtenstelsel de effectieve kiesdrempel worden, gelet op de regeling voor de restzetels en gelet op de geografische spreiding van de kiezers?

41

In het voorgestelde districtenstelsel worden de stemmen van degenen die stemmen op een daar niet succesvolle partij of succesvol blok van partijen waardeloos. Zal dit niet ertoe leiden, dat de kiezers, die niet op één van de grotere partijen of blokken willen stemmen, hun belangstelling voor het politiek gebeuren verliezen, zoals dit ook vóór 1918 voorkwam?

42

Meent de regering, dat een districtenstelsel feitelijk de vrijheid van de burger in zijn keuze ten aanzien van de partijstructuur mag belemmeren, althans een instrument mag zijn om verandering van partijvorming te realiseren? Zo ja, wat is dan vanuit dit oogpunt het bezwaar tegen een kiesdrempel?

43

Beseft de regering dat wat zij omschrijft als het tegengaan van versnippering in het partijstelsel, in feite neerkomt op het belemmeren van de vertegenwoordiging van bestaande en nieuwe partijen in het parlement? Grijpt de grondwet daardoor niet in in het democratische proces van politieke wilsvorming en elimineert of vermindert het voorgestelde stelsel niet de mogelijkheid voor bepaalde partijen om druk op andere uit te oefenen? Hoe schatten de bewindsleden de kansen op parlementair voortbestaan onder het door de staatscommissie voorgestelde systeem van 12 kiesdistricten van partijen als P.S.P., G.P.V. en S.G.P.?

### **C. De evenredigheid**

44

Moet onder de 'voldoende te achten representativiteit ten aanzien van de verschillende politieke stromingen' die in het voorstel van de staatscommissie besloten heet te liggen, worden verstaan het vertegenwoordigd zijn van de grote en middelgrote partijen? Aan de hand van welke criteria menen de bewindslieden deze toereikendheid te moeten beoordelen? Is het aan de regering te bepalen, of er al dan niet sprake is van voldoende representativiteit? Komt dit recht niet uitsluitend aan de Nederlandse bevolking dat wil zeggen aan de kiezers (volgens een systeem van e.v.) toe?

45

Artikel 88 van de Grondwet luidt: de Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk. Komt dit vertegenwoordigend karakter niet het beste tot zijn recht als het parlement metterdaad een afspiegeling is van wat in het volk leeft, zoals bij evenredige vertegenwoordiging zo goed mogelijk wordt nagestreefd? Hoe meent het kabinet dat het voorgestelde niet-afspiegelende systeem aan deze eis van vertegenwoordiging kan voldoen?

46

Is de regering het oneens met een grote minderheid in de Raad van State en de meerderheid van de Kiesraad, dat de rechtswaarde van het huidige evenredigheidsstelsel in ons land sterk wordt gevoeld? Kan de regering zich voorstellen dat een (beperkt) districtenstelsel hiernaast als willekeurig overkomt?



47

Hoe kan het kabinet volhouden dat het voorstel van de staatscommissie de evenredigheid niet loslaat doch slechts ontdoet van de bezwaren, die een al te rechtlijnige toepassing er van met zich brengt, terwijl bij herberekening van de verkiezingsuitslagen 1972 in de trant van een 12-districtenstelsel blijkt dat de beoogde 'wat minder rechtlijnige toepassing' een totaal van 65 restzetels opleverde?

48

Is de regering zich ervan bewust dat de invoering van een beperkt districtenstelsel, zoals voorgesteld, een vervalsing van de politieke verhoudingen betekent ten gunste van de confessionele partijen? K.V.P., A.R.P. en C.H.U. behaalden immers in november '72 48 zetels. Bij een districtenstelsel met 12 'Cals/Donner districten' zonder combinatie-vorming zouden dit er 53 zijn geweest, met een C.D.A.-lijstverbinding 63 en met C.D.A.- en P.A.K.-lijstverbindingen 55 (berekeningen van mevrouw Kappeyne v.d. Coppello). Wat is in dit verband het commentaar van de regering op het feit dat de partijen waarop het kabinet-Biesheuvel steunde bij de verkiezingen van november 1972 76 zetels behaalden (geen werkbare meerderheid), terwijl dit er onder het Cals/Donner-stelsel 78 tot 84 zouden zijn geweest?

49

Levert het bestaande kiesstelsel naast een zetelverdeling niet tevens een aanwijzing op hoe de politieke machtsverhoudingen in Nederland liggen?

50

Ervan uitgaande, dat de regering met de passage waarin zij stelt, dat het stelsel van evenredigheid, zoals het tot dusverre heeft gefunctioneerd, niet heeft aangespoord tot ondubbelzinnige positiekeuze der partijen, niet bedoelt dat er dan sprake zou zijn van dubbelzinnige positiekeuze, blijft terzake alleen de vraag: positiekeuze ten opzichte waarvan? Wil de Regering geargumenteed aangeven welke de gebreken zijn, die aan het huidige stelsel kleven?

#### **D. De regionale binding**

51

Wil de regering door invoering van een beperkt districtenstelsel bevorderen dat streekbelangen en provincialisme een belangrijker rol gaan spelen ten koste van de nationale politiek? Voorstanders van het districtenstelsel voeren aan dat dit stelsel een band bevordert tussen de kiezers in een district en de verkozen vertegenwoordigen? Gaat deze gedachte niet uit van een valse gemeenschapsidylle op streekniveau? Kan immers de afgevaardigde die 'nader' wordt gebracht tot de kiezer niet heel goed tot diens politieke tegenstanders behoren? Wat is overigens het oordeel van de regering over de opvatting van de minderheid van de Raad van State die zich afvraagt 'of aan deze band (tussen kiezer en gekozene) onder de tegenwoordige omstandigheden in ons land en bij onze huidige maatschappelijke ontwikkeling nog wel dezelfde betekenis toekomt die er in vroeger tijden aan werd gehecht'?

52

Is de regering bereid een onderzoek in te stellen naar een stelsel, zoals dat in de Duitse Bondsrepubliek geldt, waarbij zowel de evenredige vertegenwoordiging tot haar recht komt als de band met de kandidaten van een bepaald district?

53

Doet bij een indeling in districten zoals voorgesteld door de staatscommissie het argument dat een districtenstelsel de band tussen kiezer en gekozenen versterkt niet nog al vreemd aan, gezien voorbeelden als de districten

## **E De indeling van de districten**

54

Is de Regering van plan de nauwkeurige indeling in districten in de Grondwet neer te leggen? Zo niet, vreest de Regering dan geen gemarchandeer met de indeling in kiesdistricten (met betrekking tot aantal en grenzen)? Zal de indeling in kiesdistricten in het algemeen niet het gevaar oproepen van geknoei met districtsgrenzen, wat zijn weerslag vindt in de zetelverdeling? Een voorbeeld ter illustratie: in de Zaanstreek heeft de C.P.N. in 1972 17,5 % van de stemmen gekregen, namelijk 12 500, wat neerkomt op een kwart zetel. De Zaanstreek kan worden gecombineerd met een district waar de C.P.N. anders net iets te kort zou komen voor een zetel, waarmee de zetel wordt veiliggesteld. Maar dit gebied kan ook gecombineerd worden met een district waar de zetel al behaald is, of waar het stemmenaantal zo laag is dat de Zaanse stemmen niet genoeg zijn voor een zetel. In die twee gevallen gaan de 12 500 stemmen uit de Zaanstreek dus verloren. Welke garanties kan de Regering geven dat geen manipulaties voorkomen?

55

Worden de grenzen van de kiesgebieden vastgesteld bij wet of bij algemene maatregel van bestuur? Houdt de Regering bij de vaststelling van de grenzen van de kiesgebieden rekening met bevolkingsaantal, oppervlakte, of beide? Kunnen de voor de eerste maal vastgestelde grenzen van de kiesgebieden later gewijzigd worden? Zo ja, volgens welke maatstaven en na welke periode?

56

Hoe ziet de Regering de verhouding tussen enerzijds de nieuw te vormen gewesten en de bestaande provincies en de door haar voorgestelde kiesgebieden voor de Tweede Kamer? Wordt er rekening gehouden met de wederzijdse grenzen en, zo nee, zal de onduidelijkheid voor de burger die enerzijds moet kiezen binnen een gewest en een provincie en anderzijds binnen een district, dan niet toenemen?

57

Waarom staat niet bij voorbaat vast, dat per district een gelijk aantal kamerleden wordt gekozen?

58

Is de Regering op de hoogte van de politieke effecten van districtenstelsels in andere landen, als bij voorbeeld West-Duitsland en Frankrijk? Is het haar bekend dat het gemeenschappelijk program van de Franse socialisten en communisten pleit voor een kiesstelsel op basis van evenredige vertegenwoordiging? Spreken de in Frankrijk gebleken politieke vertekening en willekeur bij het indelen in kiesdistricten niet ten nadele van alle plannen om in Nederland verandering te brengen in het stelsel van evenredige vertegenwoordiging?

## **F De lijstverbinding**

59

Waarom zijn lijstbindingen alleen landelijk mogelijk in het voorstel van de Regering en niet ook in afzonderlijke kiesdistricten? De Regering spreekt steeds over het bevorderen van samenwerking tussen partijen, ook in verband met de lijstverbinding. Werkt echter een systeem van landelijke lijst-

verbinding niet ten nadele van partijen die wél willen samenwerken, terwijl de potentiële partner(s) dit niet (landelijk) wil(len)? Waarom is een van de uitgangspunten, op basis waarvan aan de Kiesraad is gevraagd een beperkt districtenstelsel uit te werken, dat alleen partijen die in alle kiesgebieden aan de verkiezing deelnemen binnen de kiesgebieden lijstverbindingen kunnen aangaan?

60

Billijkt de Regering het dat partijen binnen combinaties ondergeschikt worden aan andere partijen en dus gedwongen een gedeelte van hun onafhankelijkheid op te geven? Zal een dergelijk kunstmatig verdoezelen van tegenstellingen niet optreden tussen K.V.P., A.R.P. en C.H.U. die als C.D.A. zouden moeten opereren en geeft ook de ervaring met andere combinaties hier geen vingerwijzing?

61

Is het kabinet er zich van bewust dat het toepasselijk verklaren van de onlangs ingevoerde mogelijkheid tot lijstverbinding binnen eenzelfde kieskring op het beperkte districtenstelsel een explosieve werking geeft aan de verdeling van restzetels overeenkomstig het grootste gemiddelde? Is het kabinet voornemens het stelsel van de grootste overschotten bij de verdeling van zetels binnen de lijstencombinatie te handhaven?

62

Is de Regering zich ervan bewust dat bij doorvoering van haar plannen partijen die niet aan combinaties deelnemen ondervertegenwoordigd zullen zijn in de Tweede Kamer of zelfs helemaal niet vertegenwoordigd?

## **G Diverse aspecten van het districtenstelsel**

63

Is er naar de mening van de Regering een relatie tussen enerzijds het vóórkomen van corruptie in volksvertegenwoordigingen en anderzijds de wijze waarop die zijn samengesteld, voor zover het kiesstelsel betreft?

64

Hoe denken de bewindslieden over de in de Raad van State gesignaleerde omstandigheid 'dat het vraagstuk van de toekenning der restzetels, dat een crux vormt bij elk evenredigheidsstelsel, zich bij iedere kamerverkiezing tenminste twaalf maal zal voordoen'?

65

Meent de Regering dat de invoering van een 'beperkt districtenstelsel' uitsluitend via Grondwetwijziging kan geschieden of ook via wijziging van de Kieswet? Geeft de Regering niet toe dat er sprake is van een aantasting van het evenredigheidsprincipe, door voor te stellen deze zaak via een grondwetwijziging te regelen en niet via een verandering van de Kieswet?

66

Berekeningen van mevrouw Kappeyne van de Coppello tonen aan, dat bij een districtenstelsel met twaalf districten, afhankelijk van de gevormde combinaties en lijstverbindingen, de C.P.N. in 1972 – toen zij in werkelijkheid 7 zetels verkreeg – tussen de vijf en de twee zetels gekregen zou hebben. Is het een wonder dat men de regeringsvoorstellen mede gemotiveerd acht door vrees voor de parlementaire consequenties van een gezamenlijk optreden van socialisten en communisten, zoals dat op vele plaatsen in de maatschappij groeit?

## H De gekozen kabinetsformateur

67

De Raad van State suggereert – hoewel in grote meerderheid gekant tegen de gekozen kabinetsformateur – om dit instituut door een aanduiding in de Grondwet mogelijk te maken, zonder dit echter aan de wetgever voor te schrijven. Zou de Regering hiermee tevreden zijn of wil zij per se het beperkte districtenstelsel en de gekozen formateur dwingend tegelijk in de Grondwet vastleggen?

68

Wil de Regering via de benoeming van een gekozen formateur (gecombineerd met het beperkt districtenstelsel) toewerken naar een twee-partijensysteem of tweeblokstelsel? Zo ja, acht de Regering het oorbaar een dergelijk politieke doel na te streven door het veranderen van de Grondwet?

69

Bestaat het instituut van de gekozen formateur in analoge vorm ook in andere landen? Zo ja, welke ervaringen zijn er dan daar mee opgedaan? Zijn de in Frankrijk en vooral de V.S. opgedane ervaringen met presidenten die zich op een eigen mandaat beroepen tegenover de volksvertegenwoordiging, een aanwijzing dat het kiezen van regeringsleiders een verrijking van de democratie betekent? Zo niet, is het dan niet gevaarlijk om een stap in de richting van een dergelijk systeem te zetten?

70

Waarom meent de Regering, dat de kiezer beter kan uitmaken wie de kabinetsformateur zal zijn, dan de Koningin na zorgvuldige raadpleging van haar adviseurs? Kan het beoogde stelsel niet gemakkelijk leiden tot de roep om een 'sterke man' en daarbij tot het doen van niet te realiseren beloften door politici, die menen zo'n sterke man te zijn?

71

De Regering stelt dat een gekozen formateur iets anders is dan een gekozen minister-president, omdat hij door de Tweede Kamer ten val kan worden gebracht. Erkent de Regering echter niet dat zij met een gekozen formateur een element introduceert dat vreemd is aan het parlementaire systeem en eigenlijk in een presidentieel systeem thuishoort? Is de Regering niet bang dat een formateur die zich kan beroepen op een mandaat van de kiezers in de praktijk een positie zal gaan innemen, verheven boven parlement en partijen? Geeft de afwijzing van de gekozen formateur op dit punt door de Kiesraad en de meerderheid van de Raad van State de Regering niet te denken?

72

Hoe kan de Regering – na de stelling dat geen kandidaat-formateur een kans maakt gekozen te worden en daarna ook het vertrouwen te verwerven van de Kamer, als hij niet gesteund wordt door een aantal partijen die een meerderheid zullen vormen in de Kamer – vasthouden aan de bewering dat de Kamer dan nog de gekozen formateur vertrouwen dient te geven om als minister-president op te treden? Kan de Regering behalve haar mening 'dat het voorstel geen afbreuk wil doen aan het parlementaire stelsel', ook mededelen dat het voorstel geen afbreuk kan doen aan dit stelsel? Kan de Regering mededelen waarom aan de zin 'Het is slechts als formateur dat hij een mandaat van het kiezerskorps krijgt, niet als minister-president' niet behoefte te worden toegevoegd, dat deze formateur ook een mandaat heeft van een aantal partijen die een meerderheid in de Kamer vormen? Hoe zou de betrokkenheid van de kiezers bij het politieke gebeuren bevorderd kunnen worden indien een bij volstreekte meerderheid aangewezen kabinetsformateur niet het vertrouwen krijgt van de Kamer om als minister-president op te treden? Zal de Tweede Kamer indien zij gewichtige redenen heeft om haar ver-

trouwen aan een zojuist gekozen formateur te onthouden, hierin niet door de kiezersuitspraak ernstig bemoeilijkt worden? Zal die kiezersuitspraak niet ook de terugkeer naar de 'oude procedure' bemoeilijken?

73

Wil het kabinet eens een analyse maken van de mogelijkheden tot oplossing van een vertrouwenscrisis in de verhouding tussen de Tweede Kamer enerzijds en de formateur anderzijds bij de mogelijke combinaties van een Kamer overheerst door twee grote partijblokken, een Kamer overheerst door drie grote partijblokken en een gekozen formateur uit een minderheids-groep?

74

Om met een kandidaat-formateur voor het voetlicht te kunnen treden zullen partijen die mogen hopen tezamen meer dan 50% van de stemmen op een kandidaat te kunnen verenigen, van tevoren tot (regeer)afspraken moeten komen. Dat betekent in de huidige constellatie dat er compromissen gesloten worden, dat wil zeggen dat zaken die in de partijprogramma's een belangrijke plaats innemen al voor de verkiezingen prijs worden gegeven en geen rol meer spelen. Acht de Regering het niet bedenkelijk dat de kiezer op die manier wordt gebonden aan buiten hem om gemaakte afspraken, moet kiezen tussen twee kandidaat-premiers die misschien beiden zijn voorkeur niet hebben en dat de keuze, gezien de aard van de verkiezingen, veeleer zal gaan tussen personen dan tussen politieke programma's?

75

Hoe heeft de Regering zich de praktische gang van zaken met betrekking tot het instituut van aanwijzing van een kabinetsformateur door de kiezers voorgesteld? Voeren bijvoorbeeld enkele partijen, die een meerderheid in de Kamer vormen, propaganda voor hun kandidaat-formateur (partijen A, B, C en D voor kandidaat Z, lid van partij B) en voert de kandidaat-formateur ook propaganda voor zich zelf en voor zijn eigen partij (kandidaat Z, lid van partij B), en niet voor de partijen A, C en D)? Welke duidelijkheid krijgen de kiezers aangeboden van die partijen, die een meerderheid zullen vormen in de Kamer en gezamenlijk een kandidaat-formateur steunen, met betrekking tot het kiezen van een van die partijen?

76

Welk effect op de kiezers en op de dan nodige kabinetsformatie oude stijl zal naar de mening van het kabinet uitgaan van de situatie dat de door de meerderheid van de kiezers aangewezen kabinetsformateur niet de volstreekte meerderheid van het totaal uitgebrachte stemmen heeft behaald, omdat vele kiezers door een blanco stem te kennen hebben gegeven dat hun voorkeur uitgaat naar de oude procedure van kabinetsformatie?

77

Indien de verkiezing van een formateur geen uitslag oplevert moet gehandeld worden volgens de oude procedure. Op welke wijze zal deze laatste richtlijn uit de Grondwet kunnen blijken zonder dat die 'oude procedure' omschreven wordt? Komt dit niet in strijd met de wenselijkheid bij kabinetsformaties te handelen volgens ongeschreven recht? Of is de Regering inderdaad bij nader inzien van oordeel dat als eenmaal de Grondwet de formatie regelt, zulks dan ook volledig moet gebeuren?

78

De Raad van State bespreekt het geval dat een gekozen formateur niet slaagt in het formeren van een kabinet. Dit zal tot frustratie van de kiezers leiden die de politieke partijen dan verantwoordelijk zullen stellen voor de mislukking van 'hun man'. Is de Regering niet bang voor een discreditering van het parlementaire systeem, ten gunste van de 'gekozen formateur'?

79

Blijft bij invoering van het systeem van de gekozen formateur niet de hele procedure van kabinetsformatie, die grotendeels achter gesloten deuren plaatsvindt, fundamenteel ongewijzigd zij het dan verschoven naar een eerder tijdstip?

80

Wat gebeurt er bij een tussentijdse kabinetscrisis? Moet de Regering dan overgaan tot kamerontbinding en nieuwe verkiezingen? Wordt er alleen over een nieuwe formateur gestemd, of wordt er volgens het oude systeem een formateur benoemd?

81

Zou de procedure bij de kabinetsformatie niet verbeterd kunnen worden door ook de aan de Koningin verstrekte adviezen van andere adviseurs dan de bekende politici in de openbaarheid te brengen?

Aldus vastgesteld, 30 oktober 1974

Franssen, Bakker, Aantjes, Berger, Jongeling, Koekoek, Abma, W. Scholten, Van Schaik, Groensmit-van der Kallen, Andriessen, Goudsmit, Van Thijn, Wiegel, Geurtsen, Van der Lek, Kappeyne van de Coppello, Stoffelen, Jurgens, De Kwaadsteniet, De Vries