

Zitting 1974-1975

12 944

Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid

Nr. 10

## Beantwoording vragen over de hoofdstukken 1 en 2

De vragen door de bijzonder commissie voor het beleid inzake Grondwet en Kieswet op 30 oktober 1974 gesteld over de hoofdstukken 1 (Inleiding) en 2 (Kiesstelsel en regeringsvorming) van de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, worden als volgt beantwoord.

### I. INLEIDING

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

1. In de vraag wordt het begrip Grondwet verstaan in de betekenis van een 'codificatie van een aantal niet systematisch daartoe uitgezochte en op zich zelf ongelijksoortige basisregelingen van ons staatsbestel'. De Nederlandse Grondwet bevat in haar verschillende onderdelen meer samenhang dan in de zojuist geciteerde aanduiding zou kunnen worden gelezen, al is ongetwijfeld de keuze van de in de Grondwet geregelde onderwerpen in sterke mate historisch bepaald en staan sommige onderwerpen nogal op zich zelf.

Een zeer groot gedeelte van de grondwetsbepalingen heeft betrekking op de belangrijkste organen in ons staatsbestel, zoals de Koning en de ministers, de Staten-Generaal, de organen van territoriale en functionele decentralisatie, de rechterlijke macht, de vaste colleges van advies en bijstand. Men kan op goede gronden van mening zijn – en de Regering is die mening toegedaan – dat een aantal van deze bepalingen moet worden gewijzigd om een betere aansluiting bij de staatkundige werkelijkheid en wenselijkheden te verkrijgen, dat betekent geenszins, dat in dit samenstel van bepalingen geen samenhang zou bestaan. Zelfs de bepalingen inzake de grondrechten, die als een vrij zelfstandig onderdeel van de Grondwet kunnen worden gezien, dienen niettemin in samenhang met de andere onderdelen van de Grondwet te worden verstaan.

Uit de wetsontwerpen, die de Regering voornemens is in te dienen, zal overigens blijken, dat de systematiek van de Grondwet zal worden verbeterd.

Wat de zin van het instituut van een geschreven Grondwet betreft: in beginsel kan een staat ook zonder een geschreven Grondwet functioneren. De relevante vraag is echter: zou het Nederlandse staatsbestel zonder geschreven Grondwet *beter* functioneren dan thans het geval is? Bij deze vraag dient

men dan bovendien te bedenken, dat het daarbij niet alleen om een simpele afschaffing van de Grondwet zou gaan maar dat dit ingrijpende consequenties heeft op het terrein van wetgeving, bestuur en rechtspraak.

De Regering zou een dergelijke ingrijpende verandering geen verbetering achten. Zij acht het bestaan en het behoud van een geschreven Grondwet in de huidige Nederlandse situatie bepaald niet zonder zin. Het is van wezenlijke betekenis, dat zowel de hoofdstructuur van ons staatsbestel als de fundamentele elementen van de positie van de burger daarin, met name de grondrechten, in de Grondwet zijn neergelegd en daaraan een grote mate van stabiliteit ontleent.

Daarbij kan men de Grondwet zien als een instrument van zowel vernieuwing als van bevestiging en registratie. Vernieuwing omdat de Grondwet door middel van het verlenen van bevoegdheden en opdrachten aan de wetgever en aan andere overheidsorganen nieuwe ontwikkelingen stimuleert of daarvoor de grondslag legt. Vernieuwing ook, doordat de Grondwet zelf een nieuwe ontwikkeling bewerkstelligt, zoals het geval zal zijn bij opnemings in de Grondwet van de voorstellen in de nota inzake een stemming over de aanwijzing van een kabinetsformateur en inzake rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer. Bevestiging en registratie, omdat de Grondwet door het vastleggen van structuren en rechten die verworvenheden en rechtsgoederen beschermt welke naar geldende overtuiging bewaard dienen te blijven.

De Regering is zich ervan bewust dat de onderhavige herzieningsarbeid geen produkt oplevert, dat naderhand niet meer behoeft te worden gewijzigd. Uiteraard is het wel de bedoeling, dat na de inwerkingtreding van de herziene Grondwet niet op korte termijn tot een nieuwe algehele herziening behoeft te worden overgegaan. Evenzeer zal de Regering ernaar streven in overleg met de Staten-Generaal een zodanige Grondwet tot stand te brengen, dat deze geen barrière vormt voor gewenste maatschappelijke veranderingen. Dat ook in de toekomst partiële wijzigingen met een zekere frequentie zullen blijven voorkomen, acht de Regering inherent aan een regeling, die in een levende politieke werkelijkheid moet functioneren, en geenszins in strijd met de gedachte van een algehele grondwetsherziening.

2. Reeds in de regeringsverklaring, afgelegd op 18 april 1967 door de toenmalige Minister-President De Jong, werd melding gemaakt van het in brede kringen van ons volk levende verlangen naar vernieuwing van het constitutionele bestel. Het grote aantal adviezen en rapporten van colleges van advies en bijstand en andere instellingen, uitgebracht naar aanleiding van de Proeve, alsmede vele wetenschappelijke bijdragen bevestigden dit. De rapporten van de Staatscommissie Cals/Donner wijzen in dezelfde richting. Op grond van een en ander heeft de Regering in de nota opgemerkt, dat in brede kringen van de maatschappij sinds enige jaren belangrijke constitutionele hervormingen worden bepleit. Deze opvattingen leven ook in vele politieke partijen. Ter adstructie moge met name worden gewezen op de kern-documenten betreffende de totstandkoming van het kabinet (Tweede Kamer zitting 1973–1973, 12 383, nr. 2).

3. De opmerking in de nota (blz. 2, rechterkolom), dat een vernieuwing van de Grondwet slechts te verwezenlijken is 'door een zich opnieuw bezinnen op alle voorschriften in hun onderlinge samenhang' dient ertoe om aan te geven dat bij een grondwetsherziening als de onderhavige alle bepalingen van de (gehele) Grondwet moeten worden gezien. De geciteerde opmerking heeft niet de strekking, dat alleen bestaande grondwetsartikelen in ogeschouw zouden worden genomen en dat de Regering geheel zou voorbijgaan aan de samenhang van de bestaande en de nieuwe Grondwet met buiten de Grondwet voorkomende basisregelingen, daargelaten welke regelingen daartoe precies behoren. Bij de voorbereiding van de nieuwe grond-

wetsbepalingen worden in een intensief overleg met andere bewindslieden zowel bestaande rechtspraak als vigerende wettelijke voorschriften in de overwegingen betrokken.

Soms leidt dit tot een andere opzet voor een beoogde grondwetswijziging, in andere gevallen groeit uit die overwegingen het inzicht, dat in een bepaald onderdeel van bestuur of wetgeving verandering moet worden gebracht.

Het onderscheid tussen een partiële en een algehele grondwetswijziging is een gradueel onderscheid. Begripsmatig kan men elke grondwetswijziging, hoe omvangrijk ook, in parten verdelen en spreken van een reeks partiële wijzigingen. Aangezien thans de gehele Grondwet, dat wil zeggen alle grondwetsartikelen, afzonderlijk en in onderlinge samenhang, worden gezien en zonodig herschreven, acht de Regering deze legislatieve werkzaamheid door de uitdrukking 'algehele grondwetsherziening' veel juister weergegeven dan door woorden als 'een reeks partiële grondwetswijzigingen'. Daaraan doet niet af, dat bij de voorbereiding mogelijk regelingen buiten beschouwing blijven, welke de vragenstellers met het woord basisregeling aanduiden. Het gaat in casu immers om een herziening van de *Grondwet*, niet om een herziening van het staatkundig bestel in de ruimste zin van het woord.

Zoals uit het vorenstaande blijkt, verstaat de Regering onder een algehele grondwetsherziening een herziening van de Grondwet, die niet slechts enkele onderdelen maar de gehele Grondwet beslaat. Dit voltrekt zich in een proces van opnieuw indelen, herschrijven, bekorten, aanvullen, doch ook van veranderen en vernieuwen. Uit een oogpunt van overzichtelijkheid zal een hoofdstuksgewijze indeling worden gehandhaafd. De concepties, welke de inhoud van de nieuwe Grondwet betreffen, zijn ten dele vevat in de onderhavige nota en zullen tot uitdrukking komen in de wetsontwerpen.

4. In de opzet, welke thans wordt gevolgd, gaat het om 30 à 40 wetsontwerpen. Het is de bedoeling deze zoveel mogelijk groepsgewijs, dat wil zeggen per hoofdstuk van de nieuwe Grondwet in te dienen. De Regering verwacht, dat de Staten-Generaal zich op deze wijze een verantwoord oordeel over de wetsontwerpen zullen kunnen vormen. Zij acht het wenselijk, dat de eerste lezing van de beoogde grondwetsherziening tijdens de huidige kabinetsperiode wordt voltooid. Een nader gedetailleerd tijdschema valt niet te geven voordat het overleg over de nota in beide Kamers van de Staten-Generaal is afgesloten.

5. De voorstellen van de staatscommissie vormen bij de in voorbereiding zijnde wetsontwerpen een werkbasis van grote waarde. Dat betekent dat naar de thans voor ogen staande opzet veel van hetgeen de staatscommissie heeft voorgesteld in de wetsontwerpen zal zijn terug te vinden. Uit de nota blijkt evenwel reeds, dat niet in alle opzichten de staatscommissie wordt gevolgd. Waar de inzichten van de Regering afwijken van die van de staatscommissie, zal de Regering uiteraard haar eigen inzicht volgen.

6. De Regering beoogt niet om in bestaande regels van gewoonterecht met betrekking tot het parlementaire stelsel, bijvoorbeeld door constitutionalisering, wijziging te brengen. Wel stelt zij in de nota (blz. 5, rechterkolom) de gedachte om de vertrouwensnorm in de Grondwet op te nemen ter nadere discussie. Zij is zich overigens bewust van bezwaren, die verbonden kunnen zijn aan het vastleggen in de Grondwet van regels van gewoonterecht op het stuk van het parlementaire stelsel en de regeringsvorming.

Naast de gekozen kabinetsformateur, de sociale grondrechten en de openbaarheid van bestuur wordt opneming in de wetsontwerpen van verschillende andere onderwerpen overwogen, zoals het opnemen van de vertrou-

wensregel, waarvan hiervóór reeds sprake was, uitbreiding van de (klassieke) grondrechten, het vermelden van organen als de ministerraad en de gewesten.

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

7. De geldende regels zijn niet in alle opzichten in staat om de ontwikkeling van de politieke verhoudingen in Nederland om te zetten in een regeringsbeleid dat kan steunen op een meerderheid in het parlement. Deze regels voorzien met name niet in een voldoende mogelijkheid voor de kiezers om door middel van hun stembepaling bij te dragen tot een duidelijke politieke meerderheidsvorming, welke de grondslag kan zijn voor een stabiel regeringsbeleid. Wel voldoen de geldende regels als het gaat om het verkrijgen van een zo zuiver mogelijk beeld van de verschillende politieke opvattingen der kiezers.

Herwaardering betekent, dat de bestaande regels getoetst worden aan de vereisten, welke kunnen worden gesteld ten behoeve van een goede functionering van de parlementaire democratie. In bepaalde gevallen kan dit tot verandering van regels leiden.

8. De woorden 'mede in dit verband' betreffen het gestelde in de tweede alinea van de inleiding tot de nota. Met name hetgeen daarin wordt vermeld over de bevordering van meer duidelijkheid in de politiek en het meer rechtstreeks betrekken van de burger bij het staatkundig gebeuren acht de Regering van toepassing op het haars inziens onbevredigende stelsel van verkiezing van de Eerste Kamer. De directe verkiezing van de Eerste Kamer betreft de kiezer meer rechtstreeks bij het staatkundig gebeuren.

Het verband tussen het gestelde in de tweede en derde alinea en de wijziging van de bevoegdheden van de Eerste Kamer kunnen onder meer aldus worden gezien, dat door de karakterisering van de Eerste Kamer als voornamelijk een college van heroverweging de duidelijkheid wordt bevorderd ten aanzien van de staatkundige positie van deze Kamer.

Niet te ontkennen is, dat volgens de nota bepaalde bevoegdheden van de Eerste Kamer zullen verdwijnen. Haar functie, met name haar taak van heroverweging van de door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstellen, zal belangrijk blijven.

9. Bij de Regering bestaat niet het voornemen de vormen en werkwijzen van politieke partijen en actiegroepen in de Grondwet te regelen.

10. De ondergetekenden zijn het niet eens met de gedachte, dat de nota de teneur zou hebben de politieke macht bij de Ministerraad te concentreren, de politieke machtsvrijheid te maximaliseren, de heerschappij van de Grondwet te verzwakken en een meer autoritair karakter van het politieke beslissingsstelsel te bevorderen. De gedachten en voorstellen, die in de nota worden ontwikkeld, hebben, voor zover zij de verdeling van de politieke macht betreffen, tot doel de kiezers in het kader van de parlamentsverkiezingen en de regeringsvorming meer invloed toe te kennen, meer overeenstemming te brengen tussen kabinetssamenstelling, regeringsbeleid en de verkiezingsuitslag en te verzekeren dat dit beleid is afgestemd op de gekozen volksvertegenwoordiging. De ondergetekenden mogen verwijzen naar hetgeen in de nota naar voren gebracht is over het kiesstelsel en de regeringsvorming, de afwijzing van de rechtstreekse verkiezing van de Minister-President, de vertrouwensregel, de openbaarheid van bestuur.

De voorstellen van de Regering betekenen niet een fundamentele verschuiving in de oorspronkelijke doelstelling van de Grondwet met betrekking tot de vrijheid van de burger en de positie van de volksvertegenwoordiging jegens de Regering. Integendeel, het is juist de bedoeling om te bevorderen dat kabinetsamenstelling en regeringsbeleid in overeenstemming zullen zijn met de uitslag der verkiezingen. Daarvoor is evenwel vereist, dat er sprake is van 'een' verkiezingsuitslag, dat wil zeggen dat wordt voorkomen dat een verkiezingsuitslag tot stand komt, die, zoals thans geleidelijk de situatie is geworden, voor uiteenlopende uitleg vatbaar is en waarop een kabinetsamenstelling en een regeringsbeleid van verschillende signatuur kunnen worden gebaseerd. De voorstellen van de Regering strekken ertoe daarin verbetering te brengen en dus, overeenkomstig de oorspronkelijke doelstelling van de Grondwet de positie van de kiezers te versterken.

Het meer in overeenstemming brengen van het beleid der Regering met de uitslag van de verkiezingen houdt tevens in het meer afstemmen van dit beleid op de bij die verkiezingen gekozen volksvertegenwoordiging.

11. Duidelijkheid in de politiek en overzichtelijkheid van de partijstructuur zijn, nauw met elkaar samenhangende, begrippen, waaraan een meer preciese betekenis slechts kan worden gegeven in een bepaald kader. In het verband van de voorgestelde invoering van een beperkt districtenstelsel wordt hiermede vooral het volgende bedoeld. In de eerste plaats wordt de hoeveelheid partijen c.q. combinaties van partijen minder dan thans; dat geeft een overzichtelijker, duidelijker beeld. Daarbij zullen de partijcombinaties in principe in aanmerking willen komen voor het dragen van regeringsverantwoordelijkheid. Vervolgens wordt beoogd dat de partijen (-combinaties) aan de kiezers programma's voorleggen waarover dezen zich kunnen uitspreken bij de verkiezingen en waaraan zij het optreden van de combinatie waarop zij hun stem hebben uitgebracht, kunnen toetsen; bij het uitbrengen van hun stem kiezen zij voor een combinatie die bereid is regeringsverantwoordelijkheid te dragen. Bij het huidige stelsel is de normale praktijk dat een regeerakkoord pas na de verkiezingen wordt opgesteld, dat wil zeggen dat de kiezers niet in de gelegenheid zijn zich erover uit te spreken.

Er kan nog worden opgemerkt dat de openbaarheid rond het tot stand brengen van programma's en regeerakkoorden niet wezenlijk verschilt in situaties waarin dit geschiedt vóór dan wel na de verkiezingen. Wat verschilt, is het moment waarop de kiezer spreekt, en daarmee de reële invloed die zijn stem kan hebben bij de vraag, op welke wijze geregeerd zal worden.

12. De ondergetekenden achten het niet op de weg van de grondwetgever te liggen in de partijvorming en de politieke organisatie rechtstreeks en als zelfstandig doel in te grijpen. Het behoort wel tot de taak van de grondwetgever die structuren te bevorderen, welke een goede functionering van de parlementaire democratie dienen. Voorwaarde voor het goed functioneren van een parlementaire democratie is onder meer, dat de verkiezingsuitslagen niet – zoals helaas steeds meer voorkomt – voor meer dan een uitleg vatbaar zijn en dat de verkiezingen tot een zodanige samenstelling van het parlement leiden dat daarop een kabinet en een regeringsbeleid kan worden gebaseerd. Van belang is tevens, dat aan de kiezer voor wat betreft regeringsbeleid en partijvorming een zodanige keuze wordt geboden, dat hem duidelijk is waar hij politiek gesproken aan toe is wanneer hij zijn stem op een bepaalde partij uitbrengt.

Zoals in de nota uiteengezet is, speelt het kiesstelsel bij een en ander een belangrijke rol. De volksvertegenwoordiging die uit de verkiezingen resulteert dient zoals gezegd niet alleen representatief te zijn maar zal ook als grondslag moeten dienen voor de vorming van een meerderheid, op basis waarvan een kabinet kan worden geformeerd. Beide functies van het kiesstelsel zijn

essentieel. Het huidige stelsel schiet te kort, omdat de tweede functie onvoldoende tot haar recht komt. De ondergetekenden achten het juist dat ook de politieke partijen zich bij hun activiteiten deze beide functies van de volksvertegenwoordiging voor ogen houden. Zij menen dat het een goede zaak zou zijn, indien het kiesstelsel de partijen hiertoe mede zou stimuleren.

13. Te verwachten valt dat bij invoering van een beperkt districtenstelsel als voorgesteld in de nota, weinig partijen zelfstandig aan de verkiezingen zullen deelnemen waarvan het vrijwel zeker is dat zij geen zetel zullen behalen; dergelijke partijen zullen veeleer aansluiting zoeken bij een of meer andere partijen om aldus gezamenlijk voldoende sterk te zijn.

Dit brengt met zich mee dat het kan voorkomen dat sommige kiezers hun stem noodgedwongen zullen geven aan een partij of een combinatie van partijen die enigszins minder volledig met hun politieke voorkeur overeenstemt dan thans het geval is.

Daar staat echter tegenover dat de aldus beperkte keus er een zal zijn geworden tussen partijen of combinaties die meer invloed op het regeerbeleid kunnen uitoefenen dan de thans bestaande kleine partijen. Bovendien kan het voorgestelde stelsel ertoe leiden dat de kiezers rechtstreeks zeggenschap krijgen over de vraag, welke partijcombinatie met welk programma aan de Regering zal komen.

In dit licht mag van het beperkte districtenstelsel stellig een grotere betrokkenheid van de kiezers bij het parlementaire gebeuren verwacht worden.

Inderdaad zijn er gegronde bezwaren aan te voeren tegen het kiesstelsel dat tot 1917 heeft gegolden. Dit stelsel wordt dan ook niet wederom voorgesteld. De evenredigheid wordt niet losgelaten, doch slechts ontdaan van de bezwaren, welke een al te rechtlijnige toepassing met zich brengt. Geen afbreuk wordt gedaan aan de zuiverheid in de politieke strijd. De belangstelling bij de kiezers kan worden bevorderd door een duidelijke keuze tijdens de verkiezingen mogelijk te maken.

Veranderingen op politiek gebied en aanscherping van politieke verhoudingen kunnen in het bestaande stelsel niet voldoende tot hun recht komen, omdat door de passiviteit van het bestaande stelsel ten aanzien van samenbundeling van partijen en ten aanzien van de regeringsvorming wordt verhinderd, dat deze veranderingen adequaat omgezet worden in een regeerbeleid, dat wordt gesteund door een meerderheid in het parlement.

14. Met verwijzing naar het antwoord op vraag 12 zij hier opgemerkt, dat het voorgestelde beperkte districtenstelsel beoogt een maximaal effect te geven aan de stem van de kiezer die het tot zijn verantwoordelijkheid rekent om door deel te nemen aan de verkiezingen bij te dragen tot de vorming van een representatieve vertegenwoordiging, en bovendien tot de vorming van een door de kiezers zelf aangewezen regeringscombinatie.

Het kabinet onderschrijft de stelling dat het op de weg van de in het parlement vertegenwoordigde partijen ligt, een regeringsmeerderheid te vormen. Om de kiezers daarbij een zo groot mogelijke invloed te geven, stelt het kabinet een kiesstelsel voor dat stimuleert tot het vormen van combinaties vóór de verkiezingen, opdat de kiezers zelf kunnen bepalen welke combinatie de meerderheid zal vormen.

Wederinvoering van een opkomstplicht acht het kabinet in strijd met de verantwoordelijkheid en de mondigheid van de kiezers; dezen dienen in vrijheid te kunnen beslissen of zij gebruik willen maken van hun stemrecht.

15. In de bedoelde passage wordt het gunstig effect van de beoogde wijzigingen op de verhouding tussen Regering en parlement belicht, zonder dat de bevoegdheden van het parlement nader behoeven te worden gespecificeerd. Het daarbij ter sprake brengen van de bevoegdheden van het parlement is op zijn plaats, omdat allicht bij de bespreking van een verbetering

van de positie van het parlement ten opzichte van de Regering de vraag kan worden opgeworpen, of ook de grondwettelijke bevoegdheden van het parlement moeten worden aangevuld.

Als grond voor de stelling dat met name de beoogde grondwetswijziging op het stuk van het kiesrecht mede aan de positie van het parlement tegenover de Regering ten goede zal komen, kan worden gewezen op de verwachting dat een Kamer, die uit enkele grotere politieke eenheden bestaat, beter in staat zal zijn om op alle terreinen van het beleid aan de Regering het nodige tegenspel te leveren.

16. Van de oppositionele partijen in het parlement mag in het bijzonder verwacht worden dat zij het beleid van de Regering kritisch zullen begeleiden en controleren. Het spreekt overigens vanzelf dat ook de regeringspartijen zich dit tot hun taak zullen rekenen.

17. In beginsel kan worden gesteld, dat naarmate een kandidaat voor het formateurschap een groter deel van de stemmen weet te verwerven, zijn positie jegens de Tweede Kamer sterker zal zijn. Men dient evenwel te bedenken, dat door de werking van het voorgestelde beperkte districtenstelsel, welke werking nog wordt versterkt door de figuur van de gekozen formateur, de politieke partijen, die de betrokken kandidaat steunen, in het algemeen een positie in de Tweede Kamer zullen verkrijgen, die procentueel gezien voor die van de betreffende kandidaat niet behoeft onder te doen. Daarenboven blijft de vertrouwensregel van kracht, zodat de Tweede Kamer zowel bij het optreden van het kabinet als daarna het laatste woord behoudt.

### **C. Deconstitutionalisering**

18. In hoofdstuk 8 van de nota is meegedeeld, dat de Regering deconstitutionalisering van het vraagstuk van de benoeming of verkiezing van de Commissaris van de Koning en de burgemeester gewenst acht. Welke andere onderwerpen daarvoor in aanmerking komen zal uit de in te dienen wetsontwerpen blijken. Het ligt voor de hand dat dit in het algemeen die onderwerpen zullen zijn, welke naar huidige opvattingen niet een zodanige betekenis hebben dat regeling bij de Grondwet vereist is.

19. Het feit, dat verschillende onderwerpen naar het oordeel van de Regering voor deconstitutionalisering in aanmerking komen, is niet in strijd met het bestaan van andere onderwerpen, waarvan de Regering regeling in de Grondwet gewenst acht. De wenselijkheid van opneming in de Grondwet van onderwerpen, welke thans niet in de Grondwet voorkomen, zal overigens bij de behandeling van de betreffende wetsontwerpen nader moeten worden beoordeeld. De vermelding in de Grondwet van een beperkt districtenstelsel is in hoofdstuk 2 van de nota gemotiveerd.

20. Bij de vraag, welke onderwerpen in de nota aan de Staten-Generaal zouden worden voorgelegd, is een belangrijke overweging geweest of de betreffende verandering van de Grondwet al dan niet een ingrijpende wijziging van het constitutionele bestel zou meebrengen.

## **II. KIESSTELSEL EN REGERINGSVORMING**

### **A. Inleiding**

21. Als uitgangspunt dient te gelden, dat het parlementaire stelsel – met name dat de Regering het vertrouwen dient te bezitten van een meerderheid van het parlement – gehandhaafd moet blijven.

Ten behoeve van de functionering van dit stelsel kunnen echter in het kiesstelsel en de regeringsvorming verbeteringen worden aangebracht, die beogen de meerderheidsvorming te stimuleren en de betrokkenheid van de kiezer bij de regeringsvorming te intensiveren. Als een essentieel punt kan daarbij gezien worden, dat de kiezers de mogelijkheid dienen te hebben om een duidelijke keuze te doen ten aanzien van partijen of groeperingen van partijen, wier programma zij door het kabinet uitgevoerd willen zien. Daarvoor is het nodig en wenselijk in het kiesstelsel een stimulans in te bouwen tot de vorming van meerderheden, die op grond van het hun gegeven kiezersmandaat als draagvlak kunnen fungeren van het kabinet. Een duidelijke en gemarkeerde keuze van de kiezers kan bijdragen tot verhoging van de stabiliteit van het bestaande bestel. In het bestaande stelsel is deze stabiliteit niet altijd aanwezig, hetgeen de werking van het parlementaire stelsel schaadt.

22. De instabiliteiten van het bestaande bestel zijn onder meer hierin gelegen, dat kabinetten dikwijls tussentijds vallen en dat kabinetsformaties vaak van langdurige aard zijn. Soms ook moeten romp-, overgangs- of interimkabinetten worden geformeerd, wier taak van veel beperkter strekking is dan van de 'normale' kabinetten.

Hoe ook de situatie in Engeland is ten aanzien van de herroeping van beslissingen op wetgevend terrein door elkaar opvolgende regeringen, geen Regering kan het recht worden ontzegd om nieuwe of andere wetgeving te introduceren in samenwerking met het parlement. Dit is geenszins een symptoom van instabiliteit in het parlementaire stelsel als zodanig. Instabiliteit op dat punt zou er zijn, als langdurige en in de gegeven situatie nauwelijks oplosbare kabinetscrises zich regelmatig voordoen.

23. De veronderstelling dat het voor grotere partijen onder een beperkt districtenstelsel aantrekkelijker zal zijn om onafhankelijk te opereren komt de ondergetekenden niet juist voor. Een combinatie van partijen zal altijd meer zetels kunnen behalen dan voor de partners in de combinatie bij afzonderlijke deelneming aan de verkiezing mogelijk zou zijn. Maken grote partijen van een combinatie deel uit, dan zal de door het samengaan verkregen zetelwinst mede aan die partijen ten goede kunnen komen.

24. De thans door de Regering voorgestelde combinatie van districtenstelsel en rechtstreeks gekozen formateur is noch naar de bedoeling van de Regering, noch naar haar uitwerking een poging om Amerikaanse constitutionele gebruiken te enten op Nederlandse politieke toestanden. Hiermee wordt geen presidentieel systeem in de plaats gesteld van het Nederlandse parlementair systeem, waarbij het kabinet in zijn geheel en elke minister slechts kunnen aanblijven zolang hun door de Tweede Kamer niet het vertrouwen wordt ontzegd.

25. De voorstellen inzake kiesstelsel en regeringsvorming zijn mede bedoeld om het proces van samenwerking ten behoeve van de vorming van een kabinet, welk proces thans veelal moeizaam plaatsvindt tijdens de kabinetsformatie, reeds een aanvang te doen nemen in de tijd voorafgaande aan de verkiezingen. De kiezer kan daardoor een duidelijker keuze maken voor de aan de Regering deelnemende partijen en het toekomstige regeringsprogramma. Een dergelijk systeem verdient verre de voorkeur boven een lange kabinetsformatie, waarin beslissingen worden genomen, die zich geheel onttrekken aan het oordeel van de kiezer. Bovendien heeft een lange kabinetsformatie het nadeel, dat in die periode Regering en parlement niet naar behoren kunnen functioneren.

26. Tussen de voorstellen omtrent het kiesstelsel en omtrent de regeringsvorming is een zodanige samenhang, dat realisering van beide voorstellen

gezamenlijk naar het oordeel van de Regering zal leiden tot een effectieve bijdrage tot meerderheidsvorming en tot het betrekken van de kiezers bij de regeringsvorming.

De voorgestelde wijziging van het kiesstelsel geeft een stimulans tot grotere samenwerking tussen partijen en kan daarmee een aanzet geven tot meerderheidsvorming in het parlement. De verkiezingsuitslag kan daardoor ook op duidelijker wijze doorwerken op de vorming van het kabinet. Hieruit blijkt de samenhang met de stemming over de aanwijzing van een kabinetsformateur. Ook deze vergroot de invloed van de kiezers op de regeringsvorming. Zij stimuleert tevens de meerderheidsvorming in het parlement, omdat een kandidaat-formateur geen 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. Daardoor wordt het belang van de partijen groter bij een, de meerderheid nastrevende samenwerking vóór de verkiezingen en dus het belang bij het plaatsen van de kiezer voor een duidelijke keus over wat er na de verkiezingen dient te gebeuren.

Daarom wordt naar het oordeel van de Regering alleen door verwezenlijking van beide voorstellen in onderlinge samenhang de effectieve bijdrage tot meerderheidsvorming en tot het betrekken van de kiezers bij de regeringsvorming, waarvan hiervoor sprake is, voldoende bewerkstelligd.

27. Er kunnen omstandigheden zijn, die leiden tot de vorming van een minderheidskabinet- of een zakenkabinet.

Wel verwacht de Regering dat door de herziening van het kiesstelsel het optreden van dergelijke omstandigheden slechts zeer zelden mag worden verwacht.

28. Zoals in de vraag is gesteld, betreft de geciteerde passage uit het advies van de Raad van State de mening van een minderheid van de raad, die zich tegen de wijziging van het kiesstelsel heeft uitgesproken. Niet ontkend kan overigens worden, dat een deel van de bestaande moeilijkheden gezocht moet worden bij de politieke partijen.

Dit neemt echter niet weg, dat grondwettelijke regelen het nodige kunnen bijdragen tot een oplossing van de bestaande problemen. De Regering vreest niet, zoals uit de beantwoording van voorgaande vragen moge blijken, dat de beoogde wijzigingen zullen leiden tot het omgekeerde van een duidelijke opstelling van de politieke partijen.

29. Voor samenwerking tussen partijen is wilsovereenstemming inderdaad onontbeerlijk. Het beperkte districtenstelsel beoogt een stimulans te scheppen tot het ondernemen van pogingen om op basis van wilsovereenstemming tot samenwerking tussen partijen te geraken.

Het is de taak van de wetgever om het kiesstelsel zodanig in te richten, dat het een volksvertegenwoordiging oplevert die haar functies zo goed mogelijk kan vervullen. Een belangrijke functie van de volksvertegenwoordiging is het vormen van een parlementaire meerderheid op basis waarvan een kabinet kan worden gevormd. Het kiesstelsel dient dit te bevorderen. Het huidige kiesstelsel schiet op dit punt te kort. Een wetgever die in dit tekort wil voorzien door in het kiesstelsel een stimulans tot samenwerking van partijen in te bouwen bevordert daarmee het functioneren van de parlementaire democratie.

30. Hoe bij toepassing van een beperkt districtenstelsel de krachtsverhoudingen in het parlement komen te liggen, wordt, bij elke verkiezing opnieuw, door de kiezers bepaald. De Regering kan daarover geen voorspellingen doen. Wel is aannemelijk dat het stelsel tot een sterkere samenbundeling van partijen en dus tot het optreden van grotere politieke eenheden in het

parlement zal leiden. In samenhang met de gekozen formateur is het een krachtige stimulans tot meerderheidsvorming. De mogelijkheid dat de verkiezingsuitslag tot een logisch daarop aansluitende en voor de burger begrijpelijke kabinetsformatie leidt wordt mede daardoor bevorderd.

31. Waar in de nota gesteld wordt dat het proces van samenwerking ten behoeve van de vorming van een kabinet reeds een aanvang zal *kunnen* nemen in de tijd voorafgaande aan de verkiezingen en dat de verkiezingsuitslag hiermede duidelijker *kan* doorwerken op de kabinetsvorming en het regeringsbeleid, wordt niet slechts op blote mogelijkheden gedoeld, maar op effecten die naar het oordeel van het kabinet het te verwachten gevolg van het herziene kiesstelsel zijn. Absolute zekerheden over toekomstige ontwikkelingen zijn in aangelegenheden als deze nu eenmaal niet te geven. Wanneer, naar verwachting, de genoemde effecten zullen optreden, zal de betrokkenheid van de kiezer bij het politieke gebeuren daarmee slechts zijn gediend.

32. De moeilijkheden bij de kabinetsformatie zijn een zwaar accent waard. Zij doen zich niet alleen voor bij de formatie van een kabinet, maar werken ook nadien door, tijdens het bestaan van het kabinet. Er zijn naast de genoemde bezwaren tegen het huidige systeem echter nog andere argumenten die vóór invoering van een beperkt districtenstelsel pleiten. De Regering beseft overigens dat tegenover de voordelen ook nadelen staan. Zij ziet echter niet in dat bij invoering van het nieuwe stelsel de Regering en de dan grotere groeperingen in het parlement minder rekening zouden houden met alle groepen in onze samenleving.

33. Door het beperkte districtenstelsel kunnen kleine partijen ertoe worden gebracht om samenwerking te zoeken met andere partijen en worden de kiezers gestimuleerd om hun stem te geven aan partijen die in combinatie met andere partijen aan de verkiezingen deelnemen. De combinaties hebben de mogelijkheid regeringsverantwoordelijkheid te gaan dragen. Op deze wijze kan de betrokkenheid ook van de kiezers die thans op kleine, zelfstandig optredende politieke partijen stemmen, bij de kabinetsformatie en het kabinetsbeleid worden vergroot.

34. Het ligt voor de hand, dat kiezers zich door het uitbrengen van hun stem in het algemeen bij voorbaat willen uitspreken voor of tegen een toekomstig kabinet.

Met de voorgestelde wijzigingen wil de Regering de mogelijkheid openen de kiezersinvloed op de regeringsvorming te vergroten en daarmee de kiezer meer dan tot dusverre plaatsen voor zijn specifieke verantwoordelijkheid. Het is aan de kiezers van die mogelijkheid gebruik te maken.

35. De Regering bedoelt te zeggen, dat politieke meerderheidsvorming gemakkelijker leidt tot regeringsvorming.

36. In het bestaande stelsel ligt het accent in het bijzonder op de vertegenwoordiging van verschillende politieke stromingen in het parlement. De verkiezingen geven daardoor zoals in de nota is opgemerkt geen duidelijke aanwijzing voor het antwoord op de vraag, wie zullen regeren en met welk programma zij dit zullen doen. Dit leidt ertoe, dat veelal eerst tijdens de kabinetsformatie (langdurig) overleg tussen partijen moet plaatsvinden ten einde overeenstemming te bereiken over de samenstelling van een kabinet en over het programma daarvan.

37. Geen enkel kiesstelsel is volmaakt. Het voorgestelde stelsel heeft echter een aantal positieve aspecten, zoals uiteengezet, die aan het bestaande stelsel ontbreken.

## B. De kiesdrempel en het drempeleffect

38. De stelling dat met het voorgestelde beperkte districtenstelsel een meer fundamentele verbetering kan worden verkregen wordt in de op deze stelling volgende paragraaf 2.2 van de nota nader geadstrueerd. Van een onberedeneerde gedachtensprong kan dan ook naar het oordeel van de ondergetekenden niet worden gesproken.

39. Uiteraard heeft de Regering zich gerealiseerd dat de invoering van een beperkt districtenstelsel mede tot gevolg heeft dat kleine, zelfstandig optredende politieke groeperingen niet meer in de Kamer vertegenwoordigd zullen zijn. Het beperkte districtenstelsel richt zich echter niet eenzijdig tegen de kleine partijen maar beoogt de opstelling van alle partijen te beïnvloeden in de richting van het zoeken van samenwerking vóór de verkiezingen. In een stelsel dat deze strekking heeft achten de ondergetekenden het aanvaardbaar dat als nevengevolg kleine partijen die niet tot samenwerking bereid zijn niet of zeer moeilijk tot vertegenwoordiging in het parlement kunnen komen.

Van een kiesdrempelverhoging gaat echter op de partijen die van deze verhoging niets te vrezen hebben geen enkele drang tot samenwerking uit. De maatregel resulteert dan ook uitsluitend in het weren van de kleine partijen uit het parlement. Daarom acht de Regering een kiesdrempelverhoging een maatregel die door haar eenzijdigheid onvoldoende soelaas biedt.

Het zal van de kleine partijen zelf afhangen, in hoeverre de politieke stromingen die zij belichamen onder een beperkt districtenstelsel nog in de samenstelling van het parlement tot uitdrukking zullen komen. Vormen zij een combinatie met andere partijen, dan zal het mogelijk zijn dat hun specifieke standpunten binnen het verband van die grotere politieke eenheid toch nog in het parlement gehoord kunnen worden. Wensen zij zich niet bij andere partijen aan te sluiten, dan zullen zij bij onvoldoende aanhang onder de kiezers buiten de volksvertegenwoordiging blijven.

40. Het kiesdrempeleffect, dat van een beperkt districtenstelsel uitgaat, wordt bepaald door het aantal zetels dat per district te verdelen valt en door het systeem van restzetelverdeling. Bij een kiesstelsel volgens de in de nota vermelde uitgangspunten zou het aantal zetels per district 10 à 15 bedragen, terwijl de verdeling van de restzetels zou plaatsvinden volgens het stelsel van de grootste gemiddelden.

Dit zou resulteren in een feitelijk kiesdrempeleffect van plm. 7 à 10 pct. van het aantal uitgebrachte stemmen, met dien verstande dat niet uitgesloten is dat via de restzetelverdeling een zetel toevalt aan een partij met een iets lager stemmenpercentage. Hierbij valt nog aan te tekenen dat dit drempeleffect bij een beperkt districtenstelsel in elk district afzonderlijk werkt. Dit betekent dat een partij met sterke concentraties van kiezers in bepaalde delen van het land een of meer kamerzetels zou kunnen behalen, ook al blijft de partij landelijk gezien beneden het bovenbedoelde drempelpercentage.

41. De kiezer die zijn stem niet heeft willen geven aan een partij of combinatie van partijen, die een of meer zetels heeft verworven, zal zich inderdaad in mindere mate dan de kiezers die dit wel deden bij de kabinetsformatie en het regeringsbeleid betrokken kunnen voelen. Dat behoeft echter nog niet te betekenen dat zij hun belangstelling voor het politieke gebeuren zouden verliezen. Deze belangstelling kan zeer wel levend blijven, zoals in het verleden onder de werking van een volstrekt districtenstelsel metterdaad het geval was.

Bij vergelijking van de situatie van vóór 1918 dient overigens in aanmerking te worden genomen dat geenzins wordt beoogd het toen geldende districtenstelsel weer in te voeren. Het beperkte districtenstelsel geeft meer mogelijkheden ook voor kleinere partijen.

42. De Regering acht een rechtstreeks ingrijpen van de wetgever, hetzij door middel van het kiesstelsel, hetzij anderszins, om veranderingen in de partijvorming aan te brengen niet acceptabel. Van een zodanig rechtstreeks ingrijpen is bij invoering van een beperkt districtenstelsel ook geen sprake. Iets anders is dat van elk kiesstelsel, ook van het huidige, een zekere invloed uitgaat op het proces van partijvorming. Het huidige stelsel stimuleert meer tot fragmentatie dan tot coöperatie. De Regering acht het alleszins geoorloofd door het kiesstelsel een zekere verschuiving in de richting van blokvorming aan te brengen.

Het bezwaar van een kiesdrempelverhoging is dat een dergelijke maatregel niet in algemene zin de samenwerking tussen partijen stimuleert, maar zich eenzijdig tegen de kleine partijen richt. Ten aanzien van partijen, die een stemmenaantal kunnen verwachten dat uitgaat boven de – altijd relatief geringe – kiesdrempel, heeft de maatregel geen enkel effect.

43. In een beperkt districtenstelsel is het voor zeer kleine partijen moeilijker geheel zelfstandig te blijven optreden of zelfstandig voor het eerst in het parlement vertegenwoordigd te worden, dan bij het thans geldende kiesstelsel het geval is.

Binnen een partijencombinatie zullen kleine partijen echter evenzeer invloed kunnen blijven uitoefenen. Of zeer kleine partijen in combinatie met een of meer grotere partijen in combinatie met een of meer grotere partijen zullen gaan optreden bij invoering van een beperkt districtenstelsel valt uiteraard thans niet te voorspellen. Mede doordat de nadere uitwerking van een beperkt districtenstelsel nog zal moeten plaatsvinden, kunnen de kansen op parlementair voortbestaan van zeer kleine partijen onder een zodanig stelsel thans zeer moeilijk worden geschat.

### C. De evenredigheid

44. Invoering van een beperkt districtenstelsel zal er in het algemeen toe leiden dat zeer kleine partijen, die niet tot een vorm van samenwerking met andere partijen hebben kunnen komen, niet meer in het parlement vertegenwoordigd zullen zijn. Dit behoeft niet te betekenen dat nog slechts de grote en middelgrote partijen in het parlement vertegenwoordigd zullen zijn. Als partners in partijencombinaties zullen ook kleine partijen nog een plaats in het parlement kunnen verwerven. Er is dan ook geen reden aan te nemen dat bij invoering van een beperkt districtenstelsel met de mogelijkheid van lijstverbinding het parlement niet meer voldoende representatief zou zijn.

Voor de beoordeling of een gekozen volksvertegenwoordiging voldoende representatief is te achten zijn geen exacte criteria te formuleren. Men zou kunnen stellen dat in ieder geval de numeriek sterkste politieke stromingen en de tot samenwerking met anderen genegen stromingen van kleinere omvang in de samenstelling van het parlement tot uitdrukking moeten komen.

Of de representativiteit in het beoogde kiesstelsel voldoende verzekerd is, wordt niet door de Regering uitgemaakt. In het voorstel van de Regering zal het primair de grondwetgever zijn die – door vastlegging van het minimaal per kiesdistrict te kiezen aantal kamerleden – aangeeft in welke mate het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging zijn werking zal behouden, terwijl vervolgens de gewone wetgever door de nadere uitwerking van het stelsel omtrent het vereiste van voldoende representativiteit de beslissing zal hebben.

45. In artikel 88 van de Grondwet komt het vertegenwoordigende en nationale karakter van de Staten-Generaal tot uiting. Deze reeds sinds 1814 in de Grondwet voorkomende bepaling staat los van het sedert 1917 hier te lande

geldende stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Ook bij een beperkt districtenstelsel zal deze grondwetsbepaling haar betekenis onverminderd behouden. Men mag immers vertegenwoordiging niet gelijk stellen met afspiegeling.

46. Over de rechtswaarde van het geldende stelsel van evenredige vertegenwoordiging wordt in ons land verschillend geoordeeld. Bij velen is de overtuiging gegroeid dat een meer gematigde vorm van evenredige vertegenwoordiging de voorkeur verdient. Het kabinet heeft ook niet voorgesteld om het stelsel van evenredige vertegenwoordiging af te schaffen, maar uitsluitend om het zodanig vorm te geven dat het tegemoetkomt aan de eisen die *thans* actueel zijn met betrekking tot het kiesstelsel en de regeringsvorming. Mede daarom meent het kabinet dat er geen grond bestaat voor vrees dat kiezers een wijziging van het kiesstelsel zouden ervaren als 'willekeurig'.

47. Voor de beoordeling van de mate waarin de verkiezingsuitslag onder een beperkt districtenstelsel uit een oogpunt van evenredige zetelverdeling afwijkt van de verkiezingsuitslag onder het huidige stelsel, mag niet worden volstaan met een vergelijking van het aantal restzetels in beide systemen. Om een inzicht te krijgen in hoeverre de evenredigheid wordt losgelaten dienen vergeleken te worden het percentage stemmen van elke partij, het percentage zetels van elke partij bij het huidige stelsel en het percentage zetels van elke partij bij het beperkte districtenstelsel. Een zodanige vergelijking vindt men in berekening 3 van bijlage II bij het eerste rapport van de staatscommissie. De ondergetekenden menen dat in het licht van deze en overeenkomstige berekeningen inderdaad op redelijke gronden gesteld kon worden dat de evenredigheid bij realisering van het voorstel van de staatscommissie niet wordt losgelaten maar slechts ontdaan van de bezwaren, welke een al te rechtlijnige toepassing ervan met zich brengt.

48. Op de vraag, welke partijen het meest voordeel zullen hebben van een beperkt districtenstelsel, is geen algemeen antwoord mogelijk. Veel hangt ervan af, hoeveel en welke combinaties zullen worden gevormd. Wel kan als algemene tendens worden aangegeven, dat een combinatie in meerdere mate voor de toewijzing van restzetels in aanmerking komt naarmate zij groter is; naarmate er minder partijen of combinaties aan de verkiezingen deelnemen, zullen er echter in het algemeen ook minder restzetels te verdelen zijn. De Regering meent, dat er in dit geval niet van vervalsing van de politieke verhoudingen kan worden gesproken. Zij erkent dat het stelsel geen haarzuivere afspiegeling van alle politieke stromingen in het parlement oplevert. De functie van verkiezingen in een parlementaire democratie is echter niet uitsluitend en naar het oordeel van het kabinet zelfs niet primair het tot stand brengen van een dergelijke afspiegeling, maar van een toereikende grondslag voor regeringsvorming. Overigens onderstrepen de gemaakte berekeningen dat een beperkt districtenstelsel gemakkelijker leidt tot de staatkundig zo wenselijke vorming van een meerderheid in het parlement.

49. Het bestaande kiesstelsel geeft een beeld van de politieke meningen en gevoelens der kiezers. Het schiet echter te kort in het aanwijzen hoe de politieke machtsverhoudingen liggen met het oog op de regeringsvorming.

50. Het bestaande kiesstelsel is te weinig gericht op het doen van een keuze door de politieke partijen vóór de verkiezingen en dientengevolge door de kiezer bij de verkiezingen ten aanzien van het door hem gewenste kabinet.

Naar het oordeel van de Regering zal een kiesstelsel enerzijds een representatieve volksvertegenwoordiging moeten opleveren, doch anderzijds zal het ook moeten stimuleren tot een zodanige samenbundeling van partijen, dat daardoor een duidelijke en effectieve keuze van de kiezer mogelijk is.

In het bestaande kiesstelsel is de eerste functie volop aanwezig, doch de tweede functie nauwelijks. Gewezen zij ook op de beschouwingen ter zake in hoofdstuk I van het Eerste rapport van de staatscommissie.

#### D. De regionale binding

51. Het is niet de bedoeling dat 'streekbelangen en provincialisme' een belangrijke rol gaan spelen ten koste van de nationale politiek. Er is evenmin grond voor vrees dat de invoering van een beperkt districtenstelsel daartoe zou leiden.

Een nauwere band tussen kiezer en gekozene kan ontstaan doordat de groep kiezers die ervoor heeft gezorgd dat iemand werd gekozen in een bepaald district, beperkt en daardoor beter identificeerbaar is; alsdus wordt het gemakkelijker voor de kiezers, in contact te treden met 'hun' vertegenwoordiger(s), en omgekeerd.

Aangezien in elk district ten minste tien kamerleden dienen te worden gekozen, is de kans dat een kiezer moet ervaren dat uitsluitend politieke tegenstanders van hem zijn gekozen, niet groot. Ten aanzien van de versterking van de band tussen kiezer en gekozene valt dan ook met name te denken aan de situatie waarin beiden dezelfde politieke gezindheid hebben.

Het kabinet deelt niet de twijfel van een minderheid van de leden van de Raad van State aan nut en wenselijkheid van een nauwere band tussen kiezers en gekozenen; het acht een voortdurende wisselwerking tussen de parlementariërs en hun 'achterland' daarentegen van grote betekenis voor het functioneren van een representatieve volksvertegenwoordiging.

52. Invoering hier te lande van een kiesstelsel als in de Duitse Bondsrepubliek geldt is door de staatscommissie in haar eerste rapport onderzocht en niet aanbevelenswaardig genoemd, in het bijzonder omdat dit stelsel niets belooft voor de oplossing van de problemen die de bestaande Kieswet opwerpt. Het is in wezen een stelsel van evenredige vertegenwoordiging in een onverdeeld kiesgebied, gecombineerd met een betrekkelijk hoge kiesdrempel. De Regering onderschrijft het oordeel van de staatscommissie en ziet voor een nadere bestudering van dit stelsel geen aanleiding.

53. De relatie gekozene—kiezers is er in de allereerste plaats één tussen parlementsleden en niet alle kiezers in 'hun' district, maar de kiezers die op hen, althans op hun partij of partijen-combinaties, hebben gestemd. Deze groep kiezers heeft een zodanige omvang dat ze praktisch redelijk te identificeren is; op basis daarvan kan een band tussen deze groep en de door haar gekozen vertegenwoordigers gestalte krijgen. De omvang van de districten, zoals deze in de voorstellen van de staatscommissie als mogelijkheid zijn aangegeven, behoeft daaraan niet in de weg te staan.

54. De feitelijke indeling van het land in kiesdistricten achten de ondergetekenden geen onderwerp dat in de Grondwet dient te worden geregeld.

Manipulaties bij het vaststellen van de grenzen van de kiesdistricten zullen kunnen worden voorkomen door voor die vaststelling uit te gaan van objectieve, in de Kieswet neer te leggen gegevens. Welke gegevens dit zouden zijn, kunnen de ondergetekenden, in afwachting van een nadere bestudering van het een dezer dagen ontvangen en thans aan de Kamers overgelegde advies van de Kiesraad, nog niet aangeven. Zij hebben echter de overtuiging dat hiervoor door de wetgever een bevredigende oplossing zal kunnen worden gevonden. Een voorbeeld van een naar objectieve maatstaven vastgestelde indeling in kiesgebieden is de thans voor de Eerste Kamer geldende verdeling van het land in vier groepen van provincies.

Deze indeling geldt sinds 1923 en er is nimmer enige aandrang tot wijziging daarvan geweest.

55. Zoals thans de grenzen van de kieskringen voor de Tweede Kamer en van de kiesgebieden voor de Eerste Kamer in de Kieswet zijn vastgelegd, zullen de grenzen van de districten in een beperkt districtenstelsel naar het oordeel van de Regering ook door de wetgever dienen te worden vastgesteld.

Uit het in de nota vermelde uitgangspunt dat in een kiesgebied een ongeveer gelijk aantal leden wordt gekozen volgt dat de inwonertallen van de verschillende districten elkaar niet te veel zullen mogen ontlopen. Dit betekent dat de oppervlakten van de districten belangrijke verschillen zullen kunnen vertonen.

Wanneer de grenzen van de districten bij de wet zullen worden vastgesteld, zullen deze ook bij de wet kunnen worden gewijzigd. In hoeverre in de Kieswet voor de herziening van de districtsgrenzen vaste maatstaven en bepaalde tijdstippen zouden moeten worden vastgelegd, valt thans nog niet te zeggen.

56. De inwonertallen van de provincies lopen zeer sterk uiteen. Ook ten aanzien van gewesten valt aan te nemen dat de bevolkingscijfers zullen variëren. De kiesgebieden zullen daarentegen aantallen inwoners moeten hebben, die elkaar niet te veel ontlopen. Daarom zal het geen zin hebben om een relatie te leggen tussen een provinciale of gewestelijke indeling en het aantal kiesgebieden. Wel zouden eventueel de provinciale en gewestelijke grenzen mede een rol kunnen spelen bij de vaststelling van de grenzen van de kiesgebieden.

Bij de bepaling van de districtsgrenzen zullen verschillende factoren moeten worden afgewogen. De duidelijkheid voor de kiezer is daar één van.

57. De in de verschillende districten uitgebrachte stemmen dienen een gelijk gewicht te hebben. Indien de inwonertallen van de districten uiteenlopen, zullen daarom de aantallen kamerleden in de districten in overeenkomstige mate verschillen. Nu zullen, ten einde het drempel-effect in de verschillende districten gelijk te doen zijn, belangrijke verschillen in de aantallen inwoners per district moeten worden vermeden. Indien echter voor de grensvaststelling van de districten aangeknoopt wordt bij bestaande grenzen – de staatscommissie hanteert bijvoorbeeld de huidige indeling in kieskringen als uitgangspunt – of bij andere objectieve gegevens, dan zullen zekere verschillen in inwonertal en daardoor mogelijk ook in de aantallen kamerleden per district onvermijdelijk zijn. Indien deze verschillen niet te groot zijn, behoeft daartegen geen bezwaar te bestaan.

58. Het kabinet is op de hoogte van andere kiesstelsels, zoals het Westduitse en het Franse. Het is van oordeel dat uit de werking daarvan geen directe gevolgtrekkingen kunnen worden gemaakt voor een stelsel als voorgesteld in de nota. Wel zal bij de verwezenlijking daarvan lering kunnen worden getrokken uit mogelijke ongewenste effecten die blijken de ervaring kleven aan sommige aspecten van stelsels met kiesdistricten elders.

## **F. De lijstverbinding**

59. Bij de recente wijziging van de Kieswet inzake het verbinden van lijsten binnen dezelfde kieskring is eveneens aan zodanige verbinding de voorwaarde verbonden dat de betreffende partijen in alle kieskringen aan de verkiezingen moeten deelnemen en dat de verbinding in alle kieskringen wordt aangegaan. Deze voorwaarde werd gesteld omdat het doel van de geopende verbindingsmogelijkheid was het samenwerken van landelijke politieke partijen. In een beperkt districtenstelsel zal het verbinden van lijsten ditzelfde doel hebben, zodat het aangewezen lijkt om de onderhavige beperking ook

in dat stelsel te handhaven. Zou de mogelijkheid worden opengelaten dat partijen in verschillende districten verschillende verbindingen aangaan, of in het ene district verbonden en in het andere district onverbonden aan de verkiezingen deelnemen, dan zouden er zeer onduidelijke situaties kunnen ontstaan, zowel voor de kiezers als in het parlement.

60. Wanneer partijen een combinatie vormen, hoeft dat naar het oordeel van het kabinet geenszins te betekenen dat de ene partij (fractie) ondergeschikt wordt aan de andere, noch dat een partij (fractie) minder invloedrijk zou worden dan zij zou zijn wanneer zij zelfstandig functioneerde. Het betekent niet meer dan dat een compromis op een eerder tijdstip bereikt wordt dan onder het huidige stelsel. Dit behoeft niet te betekenen dat tegenstellingen worden verdoezeld.

61. Het kabinet heeft zich het effect van de mogelijkheid van lijstverbinding binnen het beperkte districtenstelsel zeer wel gerealiseerd. Door deze mogelijkheid zullen door lijstverbinding gevormde combinaties van partijen op gelijke wijze een hoger zetelaantal kunnen behalen als combinaties die met een gezamenlijke lijst uitkomen. De restzetelverdeling volgens de regel van de grootste gemiddelden werkt gelijkelijk ten gunste van beide soorten van combinaties. Dit effect is in overeenstemming met het doel dat aan de invoering van het beperkte districtenstelsel ten grondslag ligt.

Over de wijze waarop, binnen de in de nota vermelde uitgangspunten, een beperkt districtenstelsel zou dienen te worden ingericht zal de Regering aan de hand van het inmiddels ontvangen en aan de Kamers overgelegde advies van de Kiesraad zijn standpunt nog moeten bepalen. In dit stadium kunnen daarom vragen, die de nadere inrichting van het kiesstelsel betreffen, niet worden beantwoord.

62. Het behoort tot de kenmerken van het door de Regering beoogde stelsel dat het zetelpercentage van een partij of combinatie van partijen in sterkere mate naar boven of naar beneden kan afwijken van het stemmenpercentage dan onder het huidige stelsel het geval is. Hoe die afwijking ligt bij een partij, die niet aan een combinatie deelneemt, hangt af van de mate waarin die partij in de verschillende districten stemmen op zich weet te verenigen.

63. De Regering ziet geen relatie tussen de wijze waarop het kiesstelsel voor een volksvertegenwoordiging is ingericht en het voorkomen van corruptie in die volksvertegenwoordiging.

64. Ten aanzien van de hier bedoelde uitspraak van de Raad van State valt op te merken dat de restzetelverdeling in het beperkte districtenstelsel geen crux vormt, maar juist een element dat het te bereiken effect mede bewerkstelligt. Doordat in elk district een restzetelverdeling volgens de regel van de grootste gemiddelden plaatsvindt, wordt de beoogde afwijking van de evenredigheid ten gunste van de grotere eenheden verkregen.

65. Artikel 91 van de Grondwet schrijft voor dat de Tweede Kamer gekozen wordt op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen. Deze bewoordingen sluiten de invoering van een beperkt districtenstelsel, zoals dat de Regering voor ogen staat, bij gewone wet niet uit. De Regering geeft er echter de voorkeur aan om voor een zodanig stelsel, in samenhang met een grondwetswijziging inzake de verkiezing van de kabinetsformateur, een funderende bepaling in de Grondwet op te nemen. De evenredigheid als principe dat aan het kiesstelsel ten grondslag ligt wordt door de voorgestelde grondwetswijziging niet aangetast, maar juist uitdrukkelijk in de Grondwet gehandhaafd. Beoogd wordt slechts de doorvoering van het evenredigheidsbeginsel enigszins te mitigeren.

66. Van 'vrees voor de parlementaire consequenties van een gezamenlijk optreden van socialisten en communisten, zoals dat op vele plaatsen in de maatschappij groeit' is het kabinet niet gebleken. Die vrees ligt dan ook niet aan de voorstellen van de Regering ten grondslag.

#### H. De gekozen kabinetsformateur

67. Naar de mening van de Regering is het instituut van de gekozen kabinetsformateur zo gewichtig, dat het dient te worden vastgelegd in de Grondwet, die de instelling van de voornaamste staatsorganen regelt, en dat derhalve de instelling van dit instituut niet aan de wetgever moet worden overgelaten. Voorts is de Regering zoals ook in het antwoord op vraag 65 is opgemerkt van oordeel dat ook het beperkte districtenstelsel in de Grondwet dient te worden vermeld.

In de visie van de Regering waren eventuele wetsontwerpen ter zake gelijktijdig in te dienen.

68. Het is de bedoeling van de Regering om via het instellen van een gekozen formateur en het beperkt districtenstelsel meerderheidsvorming in de Kamers te bevorderen. Zij acht het alleszins oirbaar, dat dit ten behoeve van het bereiken van een goed bestuur door grondwettelijke bepalingen wordt bevorderd. In de Nederlandse verhoudingen valt het te betwijfelen of van verwerkelijking van de voorstellen uiteindelijk een twee-partijensysteem of twee-blokkensysteem het gevolg zal zijn.

69. Voor zover ons bekend, bestaat het stelsel van de stemming over de aanwijzing van een formateur niet in andere landen. Zoals in de nota tot uitdrukking is gebracht is de Regering gekant tegen de invoering van een presidentieel stelsel.

Zij ziet daarin geen verrijking van de democratie. De stemming over een formateur acht de Regering geen stap in de richting van een dergelijk stelsel, omdat een formateur die verkozen wordt zich geheel dient te onderwerpen aan de bestaande regels van het parlementaire stelsel, waarvan de vertrouwensregel een van de meest essentiële is. Een eventueel beroep van de Minister-President op het mandaat van de kiezers zou de vertrouwensregel niet terzijde kunnen stellen. Deze prevaleert onder alle omstandigheden.

70. De Regering is van oordeel dat in een parlementaire democratie de kiezers de mogelijkheid moeten hebben zich uit te spreken over de keuze van een kabinetsformateur.

De verbinding van de keuze van een kabinetsformateur met de voorafgaande en latere medewerking van de politieke partijen maakt het praktisch onmogelijk, dat een enkeling, die zich als sterke man zou presenteren, een kans zou maken te worden verkozen.

71. Een stelsel van stemming over de aanwijzing van een formateur acht de Regering niet vreemd aan het parlementaire systeem.

In de eerste plaats kan de formateur de functie van minister-president niet vervullen, wanneer hij het vertrouwen van de Kamer bij zijn eerste optreden niet heeft verkregen. Vervolgens kan hij niet als minister-president blijven optreden, zodra de Kamer hem het vertrouwen ontzegt.

De aangewezen formateur, die minister-president wordt, kan zich niet beroepen op het kiezersmandaat om zich tegen de wil van het parlement in te handhaven.

Hij is gekozen als formateur en verder strekt het mandaat van de kiezers niet. Een positie verheven boven het parlement kan hij niet innemen, omdat het parlement te allen tijde het laatste woord heeft. De Regering heeft de bezwaren van de meerderheid van de Raad van State en van de Kiesraad nauwge-

zet overwogen. Uit de beantwoording van deze en andere vragen blijkt, dat de Regering door deze bezwaren niet is overtuigd.

72. Ondanks de tevoren gemaakte afspraken heeft de nieuw optredende minister-president het vertrouwen nodig van de Kamer, vooral ook omdat de Kamer het program, waarmee het kabinet zich presenteert en zijn samenstelling zal moeten beoordelen.

Het voorstel doet geen afbreuk aan het parlementaire stelsel, omdat de vertrouwensregel waarborgt, dat de aangewezen formateur niet als minister-president kan optreden, als hij niet het vertrouwen van de Kamer heeft. In de nota stelt de Regering ook uitdrukkelijk, dat invoering van een stelsel, dat aan de vertrouwensregel tekort zou doen, door haar van de hand wordt gewezen.

In het verband, waarin de in deze vraag geciteerde zin in de nota voorkomt, behoefde niet nog eens te worden gezegd, dat de formateur kandidaat moet zijn gesteld of althans gesteund door een aantal partijen, die een meerderheid in de Kamer vormen.

Het geval dat aan een door de kiezers aangewezen formateur het vertrouwen wordt ontzegd, lijkt zeer onwaarschijnlijk, omdat een formateur op wie een meerderheid van de stemmen is uitgebracht in het algemeen ook in het parlement zal kunnen steunen op een meerderheid, die zijn kandidatuur reeds heeft gesteund tijdens de verkiezingen. Indien het uitzonderlijke geval zich voordoet, dat aan de formateur het vertrouwen wordt ontzegd, moet zulks worden gezien in het licht van het aangegeven uitgangspunt, dat de vertrouwensregel als pijler van het parlementaire stelsel onverkorte handhaving verdient. De kennelijke divergentie die er in dat geval is tussen de uitspraak van de kiezers ten aanzien van de samenstelling van het parlement en de keuze van een formateur moet dan uitmonden in de erkenning van het primaat van de volksvertegenwoordiging, die eveneens door de kiezers is aangewezen. Via de samenstelling van het parlement blijft de kiezer betrokken bij het politieke gebeuren.

Ongetwijfeld zal het feit, dat de kiezers zich voor een bepaalde formateur hebben uitgesproken, een belangrijke factor voor de Kamer zijn. Indien de Kamer niettemin het vertrouwen aan de formateur onthoudt zal teruggekeerd moeten worden tot de oude procedure. Uiteraard zal dan een moeilijke formatieperiode intreden. Ook thans is echter de kabinetsformatie in de regel moeilijk. Bij de verwezenlijking van de voorstellen van de Regering mag worden verwacht dat dergelijke moeilijke situaties uitzondering zullen zijn.

73. Afhankelijk van de omstandigheden, waarmee een formateur na zijn verkiezing wordt geconfronteerd, zal het hem meer of minder gemakkelijk gelukken het vertrouwen van een meerderheid van de Kamer te verwerven. Is de kandidaatstelling in het eerste in de vraag bedoelde geval gesteund door een partijblok of een groepering van partijen die een meerderheid hebben verworven in het parlement, dan zal het verwerven van het vertrouwen in het algemeen geen moeilijkheden opleveren.

In geval geen der blokken een meerderheid heeft behaald, doch een der formateurs wel, dan zal deze niettemin moeten trachten een kabinet te formeren.

Wordt de verkiezingsstrijd beheerst door drie partijblokken die elk een formateurskandidaat hebben gesteld terwijl geen der blokken de meerderheid heeft verworven, doch een der kandidaat-formateurs wel, dan zal de gekozen niettemin tot overeenstemming moeten zien te komen met een der blokken ten einde het vertrouwen der meerderheid van de Kamer te verkrijgen. Hetzelfde geldt voor het laatste geval als de gekozen formateur voortkomt uit een minderheidsgroep.

Voor al de drie gevallen zal de Kamer in overweging moeten nemen, dat aan het feit van de meerderheidsverkiezing van een formateur niet zonder meer voorbij kan worden gegaan. Dit kan een stimulans voor de Kamer zijn om de formatie een redelijke kans te geven.

74. Het is een winstpunt dat vóór de verkiezingen in plaats van na de verkiezingen regeerafspraken worden gemaakt. Aldus kunnen de kiezers een keuze maken ten aanzien van het te voeren regeringsbeleid. Evenals thans het geval is, is het de eigen verantwoordelijkheid van de staatsburger om via zijn partij op de totstandkoming van verkiezingsprogramma's en regeerafspraken invloed uit te oefenen.

Door de hem geboden gelegenheid om een duidelijke keuze te maken, wordt een aanmerkelijke verbetering bereikt ten opzichte van de bestaande situatie.

Het voorgestelde systeem brengt niet de noodzaak mee, dat slechts uit twee kandidaat-formateurs kan worden gekozen. Overigens is de kiezer ook vrij een keuze te maken; hij kan zich van stemming onthouden.

De keuze betreft voorts zowel politieke programma's als personen. Deze twee aspecten kunnen niet van elkaar los worden gezien.

75. Aan de politieke praktijk kan worden overgelaten in concreto de strategie en tactiek te bepalen welke tot de aanwijzing door de kiezers van een kabinetsformateur zullen voeren.

De in deze vraag bedoelde duidelijkheid wordt geboden, omdat verwacht mag worden, dat de partijen, die een kandidaat-formateur steunen, openbare afspraken hebben gemaakt omtrent het toekomstige door de formateur en zijn kabinet uit te voeren regeringsprogramma. Het uitbrengen van een stem op een van die partijen betekent derhalve een keuze voor dat programma.

76. In dit geval zal het aanbeveling verdienen de door een meerderheid van de kiezers aangewezen kabinetsformateur met de formatie te belasten. Aan te nemen is, dat indien hij hierin slaagt, de blanco kiezers zich daarin zonder veel moeite zullen schikken. Uit blanco stemmen zal overigens niet zonder meer kunnen worden afgeleid dat de betreffende kiezers hiermee hebben te kennen gegeven dat hun voorkeur uitgaat naar de oude procedure van kabinetsformatie.

77. Juist omdat de oude procedure op het ongeschreven staatsrecht berust, zou het niet wenselijk zijn in de Grondwet te bepalen, dat indien de stemming voor een formateur geen positief resultaat oplevert, vervolgens dit ongeschreven staatsrecht zou moeten worden toegepast. Zoals in de inleiding tot de nota is gesteld, wordt niet naar volledigheid van de Grondwet gestreefd in die zin dat de mogelijkheid van ongeschreven staatsrecht naast het geschrevene zou worden uitgesloten. Bovendien laat de huidige procedure van kabinetsformatie zich niet in enkele geschreven regels samenvatten. Het zou ook onjuist zijn om die procedure in geschreven regels vast te leggen omdat daarmee toekomstige ontwikkelingen zouden worden geblokkeerd.

78. De stemming over de aanwijzing van een formateur moet niet worden misverstaan als een stelsel dat op verkapte wijze de gekozen minister-president introduceert. Het moet worden verstaan als een middel om de vorming van een kabinet tot inzet van de verkiezingen te maken, waarbij vorming van een meerderheid in het parlement die de grondslag kan zijn voor een kabinet centraal staat. De stem van de kiezer voor de samenstelling van het parlement en voor de aanwijzing van een formateur moeten dan ook in dat perspectief worden gezien. Frustratie bij de kiezer zoals thans wel waarneem-

baar is, omdat het uitbrengen van een stem geen directe invloed heeft op de vorming van een kabinet overeenkomstig een gevormde meerderheid in de Kamer kan daardoor worden verminderd.

De mogelijkheid dat het voorgestane systeem in een uitzonderlijk geval niet in alle opzichten de bedoelde uitwerking heeft, zal een extra stimulerende werking op de politieke partijen uitoefenen om de werking van het systeem aan het beoogde doel niet voorbij te laten schieten.

79. De verschuiving van het proces van totstandkoming van samenwerking tussen partijen en van de onderhandelingen over de vorming en de programmagrondslag van een kabinet naar een tijdstip gelegen voor de verkiezingen, welke verschuiving inhaerent kan zijn aan realisering van de voorgestelde wijzigingen, heeft ten opzichte van de huidige situatie voor de kiezer het ook uit een oogpunt van openheid belangrijke winstpunt, dat hij bij de verkiezingen een duidelijke keuze kan doen.

80. Het zal van de staatkundige omstandigheden van dat ogenblik afhangen hoe een oplossing zal worden gezocht. Slechts bij nieuwe verkiezingen, derhalve na ontbinding, zou over een nieuwe formateur kunnen worden gestemd. Wordt niet tot ontbinding overgegaan, dan zal de kabinetscrisis op andere wijze moeten worden opgelost, bijvoorbeeld door reconstructie van het kabinet.

81. Bespreking van mogelijke verbeteringen van de openbaarheid van bestaande procedures inzake kabinetsformaties, acht de Regering in het kader van deze nota minder voor de hand liggend, aangezien dit geen grondwettelijke aangelegenheid betreft.

4 november 1974

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,  
J. M. den Uyl

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
W. F. de Gaay Fortman

De Staatssecretaris van Justitie,  
J. F. Glastra van Loon