

Vergaderjaar 1992-1993

21 427

Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing

Nr. 37

RAPPORT

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	3	4.4	Hervormingen binnen het huidige stelsel	33
2.	PROBLEEMDEFINITIE	5	4.4.1	Conclusies	35
2.1	Inleiding	5	4.4.2	Aanbevelingen	36
2.2	De democratische paradox	5	4.4.2.1	<i>Tekstvoorstellen</i>	37
2.3	Participatie in Nederland	7	4.5	De gekozen Minister-President	40
2.3.1	Inleiding	7	4.5.1	Inleiding	40
2.3.2	Opkomst bij verkiezingen	7	4.5.2	Overwegingen	42
2.3.3	Stemgedrag	9	4.5.3	Aanbeveling	44
2.3.4	Partijbinding	9	4.5.4	Minderheidsstandpunt	44
2.4	Algemeen onbehagen in de ontwikkelde wereld	11	5.	DE KABINETSFORMATIE	45
2.5	Conclusie	12	5.1	Vraagpunten	45
3.	KIESSTELSEL TWEDE KAMER	15	5.2	Inleiding	45
3.1	Vraagpunten	15	5.3	De gekozen formateur	46
3.2	Inleiding	15	5.4	De voorgedragen formateur	47
3.3	Kenmerken van het huidige stelsel	16	5.5	Tussentijdse rapportage over de formatie	48
3.4	Het Duitse stelsel als alternatief	17	5.6	De informateur	49
3.4.1	Belangrijkste kenmerken	17	5.7	Regeerakkoord	49
3.4.2	Ervaringen met het Duitse stelsel	18	5.8	Conclusies	51
3.4.2.1	<i>Denkbare voordelen</i>	18	5.8.1	De gekozen formateur	51
3.4.2.2	<i>Het stelsel in de praktijk</i>	18	5.8.2	De voorgedragen formateur	51
3.4.3	Conclusies	21	5.8.3	Tussentijdse rapportage over de formatie	51
3.5	Nederland verdelen in kiesdistricten	22	5.8.4	De informateur	52
3.5.1	Inleiding	22	5.8.5	Het regeerakkoord	52
3.5.2	Kenmerken van een gematigd districtenstelsel	22	5.9	Aanbevelingen	53
3.5.3	Computersimulaties	22	5.9.1	Tekstvoorstellen	53
3.5.3.1	<i>Inleiding</i>	22	6.	TERMIJN VAN VERKIEZINGEN	55
3.5.3.2	<i>Uitkomsten</i>	24	6.1	Vraagpunt	55
3.5.4	Conclusies	25	6.2	Inleiding	55
3.6	Een zwaarder gewicht van de voorkeurstem	26	6.3	Conflicterende belangen	56
3.6.1	De uiterste consequentie	27	6.4	Conclusie	56
3.7	Aanbevelingen	28	7.	DE POSITIE VAN DE EERSTE KAMER	57
3.7.1	Tekstvoorstel	28	7.1	Vraagpunten	57
4.	DE POSITIE VAN DE MINISTER-PRESIDENT	29	7.2	Inleiding	57
4.1	Vraagpunten	29	7.3	Kiesstelsel	57
4.2	Inleiding	29	7.3.1	De grondwetswijziging van 1983	57
4.3	Internationale vergelijking	31	7.3.2	Het Bataafs-Noorse stelsel	58
4.3.1	Conclusie	32	7.3.3	Conclusies	60
			7.4	Terugzeggingsrecht	61

7.4.1	De novelle-procedure	61	8.	DE ROL VAN DE POLITIEKE PARTIJEN	69
7.4.2	Conflictbeslechting in een twee-kamerstelsel: voorbeelden in het buitenland	62	8.1	Vraagpunt	69
7.4.2.1	<i>Conclusie</i>	64	8.2	Partijfuncties	69
7.4.3	Varianten op een terugzendingsrecht	64	8.3	Conclusie	70
7.4.4	Pro's en contra's van de varianten	65	8.4	Aanbevelingen	70
7.4.5	Overwegingen	65			
7.5	Aanbevelingen	66	9.	OVERZICHT VAN AANBEVELINGEN	73
7.5.1	Tekstvoorstel	67			

1. INLEIDING

Dit rapport behandelt de relatie kiezers–gekozenen op landelijk niveau. Het beantwoordt een aantal vraagpunten die zijn geformuleerd in de nota *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing van de Bijzondere commissie vraagpunten* (verder te noemen: vraagpuntencommissie).¹

Deze commissie, samengesteld uit de voorzitter van de Tweede Kamer, de fractievoorzitters van de zes grootste partijen, alsmede nog een aantal Kamerleden, heeft een veranderingsproces geïnitieerd dat moet leiden tot kwaliteitsverhoging van politiek en bestuur in Nederland. Hiertoe analyseerde zij in haar nota twee thema's, namelijk de relatie tussen de kiezers en het openbaar bestuur (de overheid) en de relatie tussen de kiezers en de gekozenen. Deze analyse mondde uit in een groot aantal vraagpunten waaromtrent verdere studie, advisering of uitwerking noodzakelijk werd geacht. Een hierop gerichte vervolgproucedure ving eind 1991 aan, door de instelling van vier externe commissies en twee kamercommissies, die elk een aantal vraagpunten kregen toegedeeld.

Aan de *Tweede externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing* werden de vraagstukken voorgelegd rondom de relatie kiezers–gekozenen op landelijk niveau. Met betrekking hiertoe vroeg de vraagpuntencommissie om advies op de navolgende punten²:

- kiesstelsel Tweede Kamer
- positie Minister-President
- kabinetsformatie
- termijn van verkiezingen
- kiesstelsel Eerste Kamer
- terugzendingsrecht Eerste Kamer.

Als zevende punt voegde de Tweede Kamer hieraan de rol toe die de politieke partijen zelf zouden kunnen spelen bij verbetering van de relatie kiezers–gekozenen. Eind 1992 werd ook nog het correctief wetgevingsreferendum aan de Tweede externe commissie voorgelegd, waarbij tevens haar oordeel werd gevraagd over de recent gehouden lokale referenda.³ De commissie zal dit onderdeel behandelen in een nog uit te brengen vervolgrapportage.

De externe commissies werd verzocht bij hun werkzaamheden uit te gaan van de vraagpunten, alsmede in een aantal gevallen van oplossingsrichtingen die hierbij reeds werden aangegeven. De commissies mochten overigens zo nodig hier buiten gaan. Van deze vrijheid heeft de Tweede externe commissie een terughoudend gebruik gemaakt. Zij achtte het doel een bijdrage te leveren aan een politiek/staatkundig vernieuwingsproces, niet gediend met een uitwaaiering van haar advies. Deze opvatting van de commissie, alsmede meer algemeen de opzet van de vervolgproucedure, leidde uiteraard wel tot enige beperkingen in het hier voorliggende rapport. Zulks wordt hierna kort toegelicht.

Beperkingen van dit rapport

Een beleidsgericht rapport bevat doorgaans drie onderdelen: een analyse van de problematiek, een overzicht van oplossingsrichtingen en tenslotte een advies omtrent de te maken keuzen.

Duidelijk is dat alle drie onderdelen richting geven aan het rapport. Naar de vraagpuntencommissie zelf vaststelt, gaat het bij de analyse vaak niet om de feiten alléén, maar ook om het wegen van die feiten, waarbij een subjectief element zelden kan worden vermeden. Verschillen

¹ Rapport bijzondere commissie vraagpunten, Tweede Kamer 1990–1991, 21 427, nr. 3.

² Brief aan de Tweede externe commissie d.d. 4 december 1991.

³ Brief van de bijzondere commissie vraagpunten, Tweede Kamer 1992–1993, 21 427, nr. 26.

in politieke opvattingen komen op vele punten tot uitdrukking. Zij geven mede richting aan het oordeel over de ernst van problemen, alsmede aan opvattingen over de voor- en nadelen van beschikbare instrumenten. De uitkomsten zullen in sterke mate hierdoor worden bepaald.

In het onderhavige geval is aan de Tweede externe commissie – evenals aan de andere externe commissies – gevraagd nader onderzoek te verrichten en aanbevelingen te doen op grond van een tevoren door de vraagpuntencommissie gegeven algemene en pertinente analyse. Volgens deze analyse zou in Nederland sprake zijn van een legitimiteits- en een kwaliteits*crisis* (cursivering ext. cie.) van politiek en bestuur. Dit wijst in de richting van forse ingrepen/vernieuwingen. «Aux grands maux les grands remèdes!» Bij een gematigder diagnose zal de lust veel overhoop te halen navenant kleiner zijn.

De Tweede externe commissie gaf, enkel door het aanvaarden van haar opdracht, reeds te kennen dat zij de gesignaleerde legitimiteits- en kwaliteitsproblemen ernstig neemt. Niettemin ziet zij hier ruimte voor een weging. Het oordeel van de vraagpuntencommissie is immers niet onomstreden. Met name de stelling dat de problemen in Nederland de omvang zouden hebben van een *crisis*, behoeft naar het gevoelen van de externe commissie nuancering. Deze wordt gegeven in de volgende paragraaf.

Een beperking die verband houdt met de opzet van de vervolgproucedure, ligt in de verdeling van vraagpunten over verschillende commissies. Dit leidt ertoe dat de Tweede externe commissie slechts een deel van de thema's kon behandelen die naar haar oordeel debet zijn aan manco's in de relatie kiezers–gekozenen. Op wezenlijke aspecten die aan de orde komen in het rapport van de vraagpuntencommissie, zoals de werkwijze van de Tweede Kamer zelf, de taakopvatting van Kamerleden en de vermenging van functies die in het kamerwerk optreedt, kon zij niet ingaan.

Doordat het rapport op basis van aangereikte oplossingsrichtingen werd geschreven, was de commissie tenslotte gehouden ook mogelijkheden te onderzoeken die zij nauwelijks veelbelovend achtte. Dit verklaart op onderdelen een kwantitatieve discrepantie tussen enerzijds de analyse in dit rapport en anderzijds de vruchten die deze analyse afwerpt.

2. PROBLEEMDEFINITIE

2.1 Inleiding

De stelling dat Nederland een *crisis* kent van politiek en bestuur, wordt hierna getoetst vanuit drie invalshoeken, namelijk:

1. kritiek op het eigen functioneren als kenmerk van de democratie;
2. in het licht van beschikbare empirische data;
3. in vergelijking met het buitenland.

In de paragraaf die dit hoofdstuk afsluit, komt de commissie tot een conclusie over de aard van voornoemde crisis.⁴

2.2 De democratische paradox

Bezorgdheid zoals de vraagpuntencommissie uitspreekt over politiek en bestuur, is niet nieuw in onze geschiedenis. Het navolgende citaat – bijna 20 jaar oud – geeft, in wat andere bewoordingen, soortgelijke preoccupaties weer met de staat van onze parlementaire democratie:

«Geënt op een staatkundige situatie van meer dan een eeuw geleden, vertoont haar uitwerking in het heden bij zozeer veranderde inzichten en omstandigheden ernstige gebreken en dreigt steeds duidelijker het gevaar, dat met deze vormgeving de daaraan ten grondslag liggende waarden als oud en versleten worden ervaren en in het bijzonder de noodzakelijke vertrouwensbasis hieraan gaat ontvallen.»⁵

De auteur kan niet worden gerekend tot de nieuwlichters uit de *Sturm und Drang*-periode van de jaren zestig. Met zijn bekommernis staat hij in een lange rij van bezwaarden, die over een periode van vele decennia, en zeker ook buiten Nederland, het problematisch karakter onderstrepen van de democratie in het algemeen en het parlementaire stelsel in het bijzonder. In de commissie is erop gewezen dat juist verdedigers van de parlementaire democratie vaak voorop hebben gestaan met hun kritiek op het feitelijk functioneren ervan.⁶

Zulke kritiek kan welhaast worden beschouwd als een kenmerk van de democratie. Immers, het stelsel, hoe ook vormgegeven, berust in essentie op een paradoxaal concept, *vertegenwoordiging*. Weinigen treden op (spreken, handelen) uit naam van velen en worden geacht de wil van die velen weer te geven. Maar wat is die wil? «Een notoir subjectief en in de tijd veranderlijk element.»⁷ En wat is «weergeven»? Democratie is geen doorgeefluik; onderling strijdige, veranderende, irreële of soms zelfs verwerpelijke wensen moeten worden «gefilterd», gecoördineerd en operationeel gemaakt door hen die «zonder last» gemandateerd zijn door de kiezers. Hierdoor, aldus Van Gunsteren terecht, zal er *altijd* sprake zijn van afstand, zo men wil een kloof, tussen kiezers en gekozenen. En niet tussen hen alleen. Afstand ligt ook tussen wat de gekozenen zelf willen en wat daarvan kan terechtkomen. Besluitvorming bij meerderheid zet een deel van de gekozenen (zowel als hun kiezers) bij voorbaat buiten spel in de oppositie. De anderen, de meerderheid, zien zich gefrustreerd door de omstandigheden: de noodzaak van coalities, het moeten nemen van impopulaire maatregelen en het niet kunnen inlossen van gewekte verwachtingen. Zo is, naar het woord van Abraham Kuypers, «de teleurstelling in het parlementaire stelsel ingevleescht».⁸

Dit paradoxaal karakter van democratie is nader te illustreren aan de hand van de verschillende fasen bij vestiging van een democratisch stelsel.⁹ Democratie wordt geboren uit een drang naar vrijheid en zelfbe-

⁴ Het lid van de commissie Ernsting tekent hierbij aan dat de drie gekozen invalshoeken door hun beperking de conclusie van de commissie beïnvloeden. Immers, ze zijn alle drie als toetsingscriteria betrekkelijk objectief te hanteren, hetzij omdat ze bestaan uit harde feiten, hetzij omdat ze ontleend zijn aan gezaghebbende opinies. De conclusie van de commissie zou waarschijnlijk anders ingekleurd worden, wanneer bij de beschouwing wordt betrokken de invalshoek van het gezag en/of de legitimatie, die door burgers aan politiek en bestuur worden toegekend. De feitelijke hardheid daarvan, evenals de vraag of al dan niet sprake is van een gezags- of legitimatiecrisis is veel moeilijker objectief vast te stellen, maar maakt wel degelijk onderdeel uit van de vraag of in de relatie tussen kiezers en gekozenen sprake is van een crisis. Is in het hiervolgende op objectieve gronden dus sprake van enige relativering van het bestaan van een crisis, vanuit meer subjectieve overwegingen dient die relativering op haar beurt ook gerelativeerd te worden. De uiteindelijke conclusie kan geen andere zijn dan dat, ondanks kanttekeningen bij de overwegingen van de bijzondere commissie vraagpunten, de vraagpunten zelf bijzonder serieus genomen moeten worden.

⁵ L.J.M. Beel, «Parlementaire democratie in Nederland», in: *Politiek, Parlement, Democratie*; opstellen voor prof. mr. F.J.F.M. Duynstee, Deventer, 1974.

⁶ Onder anderen: Huizinga, Bongers, Vondeling.

⁷ Vgl. H.R. van Gunsteren c.s., *Eigentijds burgerschap*, WRR-publikatie, Den Haag, 1992, blz. 47–48.

⁸ Aangehaald in: J.Th.J. van den Berg, «Staatkundige vernieuwing anno 1992: Onopgeloste en onoplosbare problemen en oplossingen voor niet-bestaande problemen», *Namens, Tijdschrift over vertegenwoordiging en democratisch bestuur*, 1992, jrgng. 7, blz. 17 e.v.

⁹ Hiervoor uitvoeriger: L.M. de Rijk, *Parlementaire Democratie en Zeggenschap*; een kwestie van courage, jubileumtoespraak bij het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer op 24 augustus 1990.

schikking. Aanvankelijk kan zij brede lagen van de bevolking meeslepen en inspireren. Het gaat dan om grote doeleinden die herkenbaar zijn en massaal geestdrift vermogen te wekken. De juichende menigten op de pleinen en straten van Midden- en Oost-Europa illustreerden dit luttele jaren geleden nog eens. Daarna volgt onvermijdelijk de desillusie. Eenmaal gevestigd *kan* dezelfde democratie niet anders dan de pas gewonnen vrijheid en zelfbeschikking reguleren, dus beperken. Niets functioneert nu eenmaal zonder structuur en elke structuur is per definitie een beperking. Dit geldt niet alleen voor de representatieve democratie. Ook een zogenoemde directe democratie – zo deze al is te realiseren, anders dan in micro-verbanden – zal moeten worden georganiseerd en geïnstitutionaliseerd, dus beperkt.

De afstand tussen wat vertegenwoordigden verlangen en wat vertegenwoordigers (kunnen) doen, is dus altijd een probleem. Maar dit probleem is (in de meest letterlijke zin) niet onoverkomelijk. Vertegenwoordiging impliceert immers ook altijd de verplichting het mogelijke te doen om deze afstand te overbruggen. Hiertoe staan vele middelen open, zij het dat deze geen garanties bieden. De overbrugging behoeft evenwel niet volmaakt te zijn, dat kan niet eens, als zij maar «betrouwbaar» is, in de zin dat zij voldoende aansluit bij de inzichten van de vertegenwoordigden om hun vertrouwen te behouden.¹⁰ In een democratie wordt dit periodiek nagegaan, aan de stembus. Dan blijkt of de kloof niet te breed is geworden, of de vertegenwoordiging nog «klopt».

Naar vanzelf spreekt, wordt het hachelijk karakter van democratie, deze «democratische paradox», niet steeds even acuut ervaren. Dat recentelijk in Oost-Europa (te) hoog gespannen verwachtingen (ten dele) werden beschaamd, spreekt eigenlijk vanzelf, ook gezien de onmogelijkheid verhoopte verbeteringen te realiseren in relatief korte tijd. In oudere democratieën zijn de kiezers wat laconieker, zij kennen de beperkingen, en derhalve de ups en downs, van het systeem. Dit neemt niet weg dat van tijd tot tijd ook bij ons spanningen ontstaan in de relatie kiezers-gekozenen. In het slechtste geval kunnen zulke spanningen leiden tot het aanvechten van de parlementaire democratie *als zodanig* (een gevaar dat nooit geheel is uit te sluiten). Maar meestal richt de kritiek zich op – in de woorden van Beel – haar «uitwerking bij veranderde inzichten en omstandigheden» en de «als oud en versleten ervaren vormgeving van de waarden die aan haar ten grondslag liggen». Dan rijst de vraag of «de noodzakelijke vertrouwensbasis» nog wel aanwezig is.

Nederland heeft in de afgelopen vijftig jaar twee perioden gekend van diepgaande maatschappelijke verandering, resulterend in ingrijpende hervormingen van het politiek/maatschappelijke bestel, gevolgd door (de onvermijdelijke) teleurstelling daarna. De naoorlogse wederopbouw, gepaard met de vestiging van wat later «de verzorgingsstaat» is gaan heten, heeft onze maatschappij voor zeer velen onmetelijk veranderd en verbeterd. Gemeten aan de ideeën voor staatkundige vernieuwing die tijdens de laatste oorlogsjaren werden ontwikkeld, schoten evenwel de hervormingen toch tekort. De trekken van *restauratie* waren immers (ook) onmiskienbaar. Een kleine twintig jaar later, in de jaren zestig, leidde een «culturele revolutie» tot de ontmanteling van het alomvattend zuilensysteem. Democratisering vond plaats op welhaast alle gebieden van de samenleving. Maar het vigerende stelsel «ontplofte» niet; het bleek per saldo *opnieuw in staat zich aan te passen op vele (overigens niet onbelangrijke) punten*.¹¹ Aan hun oorspronkelijke doelstellingen gemeten, moesten ook de toenmalige vernieuwers het doen met een half ei.

¹⁰ Van Gunsteren wijst erop dat «als vertegenwoordiging gegarandeerd zou lukken, er geen sprake meer is van vertegenwoordiging.» H.R. van Gunsteren c.s., op.cit., loc.cit.

¹¹ De vraagpuntencommissie zelf wijst op de aanzienlijke veranderingen die binnen de bestaande regels zijn opgetreden: concentratie in de politieke partijvorming, minder nadruk op ideologische en levensbeschouwelijke voorkeuren, een grotere rol van personen, i.c. de lijsttrekkers bij verkiezingen. Rapport Bijzondere commissie vraagpunten, blz. 6.

Nu in onze tijd opnieuw zoveel in beweging is, behoeft het niemand te verbazen dat politiek en bestuur, en met name de representatiefunctie, weer ter discussie staan. Vertegenwoordiging wordt onmiskenbaar problematischer door het verhoogde tempo van maatschappelijke beweging en de toenemende heterogeniteit van het kiezerscorps.¹² De algemene ontideologisering die op de ontzuiling volgde en daarna de individualisering leiden ertoe dat mensen hun keuzen steeds meer maken op grond van overwegingen omtrent actuele politieke kwesties en zaken die hunzelf ter harte gaan. Politieke voorkeuren komen steeds minder voort uit globale levensbeschouwelijke opvattingen over mens en maatschappij. Dit maakt de taak van de volksvertegenwoordiger ontegenzeggelijk moeilijker. Hij of zij zal «maatwerk» moeten leveren en wordt veel vaker aangesproken als persoon. Ook neemt de concurrentie toe: buitenparlementaire bewegingen, de pers en publieke-opinie-onderzoekers zeggen tegenwoordig al wat het volk wil; zelfs de rechter gaat op de stoel van de wetgever zitten. De beproefde overbruggingen verliezen door deze ontwikkelingen aan kracht en gevestigde schema's van vertegenwoordiging zouden eigenlijk steeds moeten worden bijgesteld, ware dit niet zinloos nu zoveel opvattingen zo snel veranderen.¹³

Met het vorenstaande beoogt de commissie de twijfel aan de «kwaliteit en legitimiteit» van politiek en bestuur niet te bagatelliseren, maar deze tegen een herkenbare achtergrond te plaatsen. Zulke twijfel is noch nieuw noch onverwacht, maar is ingebed in lange-termijnontwikkelingen waarvan de effecten alom zichtbaar zijn. In zekere zin is onvrede inherent aan de parlementaire democratie, al zullen de formulering en de intensiteit ervan verschillen al naar het tijdstip waarop zij wordt uitgesproken.¹⁴

2.3 Participatie in Nederland

2.3.1 Inleiding

Voor politieke relatieproblemen bestaan enige vaste indicatoren. Toenemende onvrede met het democratisch functioneren zal neerslaan in de verschillende vormen van politieke participatie:

- de opkomst bij verkiezingen;
- de partijkeuze;
- lidmaatschap van partijen/betrokkenheid van kiezers bij partijactiviteiten.

In het Nederlandse stelsel van mathematische evenredigheid zal ongenoegen van kiezers getrouw worden afgespiegeld. Voorts bestaat betrouwbaar longitudinaal onderzoek naar de mate van (on)tevredenheid. Aan de hand van deze indicatoren moet een redelijk exacte diagnose zijn te stellen over de aard en omvang van eventuele vervreemdingsverschijnselen tussen kiezers en gekozenen.

2.3.2 Opkomst bij verkiezingen

In iedere democratie stemmen kiezers «met hun voeten». Opkomstpercentages geven een duidelijke aanwijzing omtrent de verbondenheid met het politieke bestel. Door de tijd heen gerekend geven de desbetreffende cijfers tevens aan of deze verbondenheid, het gevoel dat de keuze voor de ene of andere partij er iets toe doet, toe- of afneemt.

Zolang in Nederland de opkomstplicht bij verkiezingen bestond, placht (vrijwel) 100% van de kiezers aan de stembus te verschijnen. Zoals te verwachten viel, liep na de afschaffing van de opkomstplicht in 1970 de opkomst terug. Bij algemene verkiezingen ligt deze thans op gemiddeld 84%.

¹² Volgens Alvin Toffler is het «...de vraag of, gezien de samenloop van snelheid en diversiteit, echte «vertegenwoordiging» nog wel mogelijk is.» NRC-Handelsblad, 4 februari 1992.

¹³ Aldus: H.R. van Gunsteren c.s., op.cit., blz. 58, 86–87.

¹⁴ Vgl. ook C.W.A.M. Schuijt over de vraag of de kloof tussen de politiek en de burger toeneemt: «Dat fluctueert. Na een periode van vervreemding is het best mogelijk dat de burgers zich weer tot de politici zullen wenden en omgekeerd. Vandaag bestaat de indruk dat de politiek iets minder legitiem is geworden, maar aan de uitgangspunten van ons politieke systeem zelf wordt niet geraakt.» Elsevier, 14 november 1992.

Tabel 2.1: Opkomst bij verkiezingen Tweede Kamer (TK), Provinciale Staten (PS), Gemeenteraden (GR) en Europese Parlement 1970–1991 (in procenten van de kiesgerechtigden)

	TK	PS	GR	EP
1970	–	69	67	–
1971	79	–	–	–
1972	84	–	–	–
1974	–	75	69	–
1977	88	–	–	–
1978	–	80	74	–
1979	–	–	–	58
1981	87	–	–	–
1982	81	68	68	–
1984	–	–	–	51
1986	86	–	73	–
1987	–	66	–	–
1989	80	–	–	47
1990	–	–	62	–
1991	–	52	–	–

Bron: CBS (diverse verkiezingsstatistieken)/SCP (Sociaal en Cultureel Rapport 1992)

Bij alle onderscheiden verkiezingen ligt de laatste opkomst lager dan de voorlaatste. Tevens is de laatste opkomst de laagste van de serie, met uitzondering van de kamerverkiezingen. Dit zou kunnen duiden op een dalende betrokkenheid van de kiesgerechtigden. De trend is echter niet eenduidig; wat de kamerverkiezingen betreft, schommelden de scores sinds 1970 tussen 79,1% (in 1971, meteen na afschaffing van de opkomstplicht en 88% (in 1977).

Het Sociaal en Cultureel Planbureau noemt het dan ook in een toelichting op deze cijfers «nog te vroeg om een lange-termijntrend naar geringere deelname te veronderstellen.»¹⁵

Bovendien moet worden bedacht dat een gemiddelde opkomst van 84% voor algemene verkiezingen, internationaal gezien, geenszins laag is. Bij de recente parlementsverkiezingen in Frankrijk bedroeg, na een heftige campagne, de opkomst van de kiesgerechtigden in de eerste ronde net geen 70%; in de tweede ronde 67%. Dit was naar Franse maatstaven hoog, maar dus een stuk lager dan de *laagste* opkomst bij Nederlandse kamerverkiezingen.

Naar tabel 2.1 weergeeft, blijft de opkomst bij staten- en raadsverkiezingen wel duidelijk achter bij de deelname aan kamerverkiezingen. Niettemin zijn ook deze percentages, vergeleken met andere landen, niet echt laag te noemen en bovendien zijn zij behoorlijk constant. De landelijke politiek kan zich zelfs bemoedigd achten doordat de belangstelling toeneemt wanneer staten- of raadsverkiezingen als nationale «testcase» gelden (dit verschijnsel doet zich overigens voor in alle ontwikkelde landen).

Echt laag is alleen de opkomst bij verkiezingen voor het Europese parlement. Maar dit zegt vermoedelijk vooral iets over de zin (of zelfs legitimiteit) die *deze instelling* in de ogen van de kiezers bezit. De zeer lage opkomsten tenslotte bij diverse gemeentelijke referenda van de laatste jaren hangen te zeer samen met specifieke omstandigheden en onderwerpkeuzen om ze hier in de beschouwing te betrekken.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat de opkomst van de kiezers in Nederland, ook al is thans sprake van een zekere teruggang, geen trend aangeeft die zou duiden op ernstige kwalen van politiek en bestuur.

¹⁵ SCP, Sociaal en Cultureel Rapport 1992, Den Haag, 1992, blz. 490.

2.3.3 Stemgedrag

Onvrede zal ook tot uitdrukking komen in het *stemgedrag*. Bij verkiezingen kunnen degenen die zijn opgekomen, het bestel de wacht aanzeggen. Protestpartijen, liefst «onmogelijk», of zelfs «onbehoorlijk», bieden de mogelijkheid verzet te registreren tegen de gevestigde orde.

In Nederland is echter de aanhang van partijen die zich tegen deze gevestigde orde keren (of die althans, elk op hun eigen wijze, voor «anti-establishment» kunnen doorgaan) sinds de jaren '60 en '70 niet gestegen, maar juist duidelijk gedaald. Ruim 90% van de kiezers brengt op het ogenblik zijn stem uit op «gevestigde» partijen (wat niet per se inhoudt grote partijen). De Boerenpartij, de NMP, DS'70, de RKP en de EVP kwamen en gingen. De CPN en de PSP zijn inmiddels opgegaan in Groen Links. De meest zichtbare protestpartij in de jaren tachtig, de Centruumpartij, later Centrumdemocraten, i.c. H. Janmaat, bleek bij een relatief lage opkomst (in 1982 en 1989) goed voor één Kamerzetel (in 1986, met ongeveer hetzelfde aantal stemmen, dankzij de hogere opkomst niet). Ook als deze partij, zoals sommige opiniepeilingen aangeven, bij volgende verkiezingen zou profiteren van een landelijk effect van grootstedelijke problemen, kan men in Nederland toch moeilijk spreken van een massaal protestgedrag.

Toegegeven moet worden dat het beeld wat wordt gecompliceerd doordat bij de gevestigde partijen ook D66 hoort. Stemmen voor D66 kan immers worden uitgelegd als stemmen voor ingrijpende staatkundige vernieuwing. Of dit werkelijk is wat de kiezers beweegt, valt nauwelijks te bewijzen. De aantoonbare correlatie in de opiniepeilingen tussen verlies voor (regeringspartij) PvdA en winst voor (oppositiepartij) D66 doet eerder anders vermoeden. Naar wordt aangenomen, dragen ook persoonsgebonden factoren bij aan dit succes van de Democraten.

Samenvattend kan worden gezegd dat, in tegenstelling tot naburige landen (België, Frankrijk, Duitsland), Nederland tot dusver geen polarisatie naar extremen kent die tot grote verontrusting zou moeten leiden.

2.3.4 Partijbinding

Een derde aspect van participatie is de politieke organisatiegraad van de kiezers. Deze was in Nederland nooit erg hoog, maar zij is de laatste decennia ontegenzeggelijk sterk gedaald: van 745 000 partijleden in 1960 tot 400 000 in 1970 en daarna tot ca. 335 000 nu.

De grote terugval vond plaats in de «roerige» jaren zestig. Daarna is het aantal politiek georganiseerden nog maar weinig gedaald. Als percentage van de (toenemende) kiesgerechtigde bevolking daalde het echter wel duidelijk verder, van bijna 10% in 1963 naar nog geen 4% nu.

Tabel 2.2 geeft het ledental sinds 1980 weer van de partijen die zitting hebben in de Tweede Kamer.

Tabel 2.2: Overzicht ledentallen politieke partijen vanaf 1980 (x 1000)

	CDA	CPN	D66	GPV	PSP	PvdA	PPR	RPF	SGP	VVD
1980	143	16	15	13	9	113	11	6	20	86
1982	148	14	14	13	10	105	10	10	21	103
1984	132	12	9	13	8	99	8	9	21	89
1986	128	7	8	13	6	104	6	8	21	87
1988	122	6	9	13	5	97	6	8	22	69
1990	122	–	10	13	–	92	16*	8	23	59

* Ledental Groen Links, waarin opgenomen CPN, PSP en PPR en EVP; laatstgenoemde partij bestond van 1981–1985 en had ca. 2500 leden. Bron: op basis van R.A. Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij; veranderende partijorganisatie in Nederland 1960–1990*, diss. RUL, Utrecht, 1992, blz. 170–171.

Deze cijfers duiden onmiskenbaar op een lossere binding van de kiezers aan (de meeste) politieke partijen. Ontideologisering, individualisering en toenemende pluriformiteit worden hier duidelijk zichtbaar. Zulks blijkt wel uit de opvallende uitzondering op het algemene beeld, de kleine protestantse partijen (d.w.z. «klein» in termen van kiezers). Dat SGP, GPV en, in mindere mate, RPF zich zo goed handhaven ligt, naar aannemelijk is, in het karakter van deze partijen, met name in hun worteling in nog relatief hecht omliggende gemeenschappen. Hier werken de «beproefde overbruggingen» naar de kiezers toe (nog?) wèl.

Dit laatste zegt tevens iets over de implicaties van het algemene ledenverlies. Dit mag *niet* zonder meer worden uitgelegd als een teken van afkeer van «de» politiek, respectievelijk van een apathische houding van de Nederlandse kiezers. Plausibel is veeleer dat politieke participatie nu op andere wijzen tot uitdrukking komt dan voorheen, bijvoorbeeld in de vele informele *one-issue* bewegingen, gericht op maatschappelijke doelen. Onder erkenning van het nadeel dat zulke groeperingen zich doorgaans onttrekken aan een integrale belangenafweging, valt hun bloei, als teken van betrokkenheid, toch positief te waarderen, althans moeilijk te rijmen met apathie. Naar hier blijkt, loopt niet participatie als zodanig, maar participatie *via het (traditionele) partijstelsel* terug. Een dergelijke «verplaatsing van activiteit» behoeft niet te verbazen. Zij past precies in het hiervoor gesignaleerde meer *ad hoc* gericht karakter van vertegenwoordiging in onze democratie. Ook verwachten veel burgers tegenwoordig hun eigen (deel)belangen beter zelf, of langs andere kanalen, te kunnen behartigen. Een en ander leidt vanzelf tot een geringere belangstelling voor en achting van «de» (traditionele) politiek.

Het lossere worden van de band partijen–kiezers kan een probleem zijn voor de partijen (financiering/organisatie), maar is het ook een probleem voor de democratie? Dat hangt af van de functies die men politieke partijen toedenkt. Zo is het hebben van veel leden geen voorwaarde voor electoraal succes (D66 heeft nog niet de helft van het aantal leden van de SGP). Het ledental blijkt ook niet maatgevend voor de recrutering van een (groot) aantal kandidaten voor een beperkt aantal publieke ambten. De conclusie van Koole lijkt gewettigd dat onze partijen, in meer of mindere mate, een ontwikkeling doormaken van (ook: min of meer) massapartij naar kaderpartij.¹⁶ Het beeld is niet zo zeer *functieverlies*, maar *verandering* van functies.

Samenvattend kan worden gesteld dat de teruglopende partijbinding die zich al geruime tijd voordoet onder de Nederlandse kiezers, past bij een functieverandering onder gewijzigde omstandigheden (ontideologisering, individualisering, pluriformiteit) en geen teken behoeft te zijn van, c.q. niet hoeft te leiden tot, grote problemen voor het functioneren van een parlementair democratisch staatsbestel.

¹⁶ R.A. Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij; veranderende partijorganisatie in Nederland 1960–1990*, diss. RUL, Utrecht, 1992, blz. 406 e.v.

2.4 Algemeen onbehagen in de ontwikkelde wereld

Dat onbehagen over politiek en bestuur geenszins een typisch Nederlands verschijnsel is, blijkt al bij een vluchtige rondblik in de ons omringende wereld.

In Frankrijk bezorgden de kiezers onlangs de regerende socialisten een verpletterende nederlaag. In Duitsland leden bij de deelstaatverkiezingen in Hessen de beide grote partijen CDU en SPD verlies. In de Verenigde Staten vond een «amateur» als Ross Perot onverwacht massale weerklank in de presidentiële campagne. In Denemarken benutten vooral «kleine luyden» het referendum over «Maastricht» om hun misnoegen te tonen over eigen politiek en bestuur. België is ten prooi aan vérgaande politieke desintegratie. In Italië zoeken de kiezers toevlucht in radicale vernieuwing van het kiesstelsel om crisis en corruptie te bestrijden. In het Verenigd Koninkrijk staat de Prime Minister op een dieptepunt qua populariteit. In Japan, geteisterd door schandalen van de politieke klasse, was de opkomst bij de laatste algemene verkiezingen ongekend laag.

Voor buitenlandse waarnemers valt Nederland zelfs in zoverre uit de toon dat hier optredende malaiseverschijnselen naar omvang en intensiteit *geringer* zijn dan elders.¹⁷

Een sluitende verklaring waarom het *fin de siècle* alom zo deprimerend verloopt – zo deze al zou zijn te geven – valt buiten het bestek van dit rapport. Per land en per samenleving zullen de accenten enigszins verschillen. De economische recessie zal er niet vreemd aan zijn.¹⁸ Meer algemeen valt te denken aan het ontbreken van bezielende, bindende thema's in de post-moderne, pluriforme wereld en het teloorgaan van een *sense of destiny* (vergelijk de «End of History»-discussie na de afloop van de Koude Oorlog). Houvasten verdwijnen door het afbrokkelen van traditionele sociale en/of politieke integratiekaders (kerk, gezin, politieke partijen); corresponderend hiermee bloeien de *one-issue* bewegingen op. De sterk toegenomen complexiteit van de hedendaagse samenlevingen resulteert in ondoorzichtigheid van besluitvorming en confronteert de burger met een ongrijpbare bureaucratie (niet van de overheid alleen). Bevoegdheden verschuiven (bijvoorbeeld naar de «vierde bestuurslaag» van de Europese Gemeenschap). Nog dichterbij huis is er de noodzaak tot aanhoudend moeizaam streven naar een lager financieringstekort en vermindering van de collectieve-lastendruk, en de overeenkomstig geringe ruimte voor nieuwe initiatieven. Groot en meeslepend regeren is er in deze tijd niet bij.

De externe commissie stipt deze punten aan, omdat hier een verschijnsel dat heel «eigen» lijkt, bij nader inzien blijkt te passen in ontwikkelingen op veel grotere schaal. Zoiets is vaker vertoond; bijvoorbeeld maakte de ontmanteling van het toch zo typisch Nederlandse «zuilensysteem» achteraf gezien deel uit van een haast wereldwijde «culturele revolutie» gedurende de jaren zestig.

Het praktisch belang van zo'n constatering is tweërlei. In de eerste plaats maant zij tot terughoudendheid met diagnoses waarbij problemen uit slechts enkele dichtbijliggende oorzaken worden verklaard. In de tweede plaats tempert zij de verwachtingen omtrent de zin van hervormingen die op zulke dichtbijliggende oorzaken gericht zijn.

Dat een internationale vergelijking daarnaast ook aanzet tot een zekere relativering van in Nederland levend crisisbesef, kan uiteraard moeilijk worden ontkend.

¹⁷ Vgl. Christian Chartier, *Le Monde*, 28 november 1992: «L'Allemagne se tourmente, La Belgique se déchire, l'Italie s'assainit, la France se morfond et la Grande-Bretagne se noie. Les Pays-Bas, eux, restent égaux à eux-mêmes: autres. Calmes et apparemment immuables, ils (...) offrent aujourd'hui, dans un environnement européen bien turbulent, une détonnante image de stabilité.»

The Economist vroeg zich onlangs zelfs af: «Is Holland now the best governed country in Europe?» (20 maart 1993).

¹⁸ Volgens een leuze op de muur in gouverneur Clintons verkiezingsbureau: «It's the economy, stupid!».

2.5 Conclusie

Met de stelling dat Nederland een kwaliteits- en een legitimiteitscrisis kent in politiek en bestuur, sprak de vraagpuntencommissie «zwei grosse Wörter gelassen aus». Enige aanvulling leek hier zinvol.

Naar in de voorgaande paragrafen bleek, duiden noch de opkomst bij (kamer)verkiezingen, noch het stemgedrag van de kiezers op het ogenblik op een meer dan normale afstand kiezers-gekozenen. De band van (de meeste) partijen met hun leden is ontegenzeggelijk losser geworden, maar ook dit hoeft niet te betekenen dat de burgers massaal de politiek de rug toekeren.

Malaisegevoelens zijn niet beperkt tot Nederland en lijken hier eerder geringer dan elders.

Deze waarneming van de externe commissie wordt ondersteund door wetenschappelijk onderzoek, waarbij de betrokkenheid van de kiezers over een reeks van jaren is gemeten.

Zo luidde de conclusie in het Sociaal en Cultureel Rapport 1992:

«In langer tijdsperspectief wijst niets op een toenemende afwijzing van de volksvertegenwoordigers. In Europees perspectief zijn de Nederlanders nogal tevreden over het functioneren van hun democratie.»¹⁹

Ook het Nationaal Kiezersonderzoek, waarbij longitudinale meting vanuit diverse invalshoeken gebeurt, geeft als algemene conclusie:

«Allereerst is er geen sprake van een algemene afname van politieke betrokkenheid, belangstelling, zelfvertrouwen of participatie van de Nederlandse kiezers. In de beschouwde kenmerken van kiezers zien wij voor het gehele electoraat ofwel een toename (interesse, zelfvertrouwen, mogelijk ook actiegerichte en gezagsdragersgerichte participatie), danwel een min of meer stabiel patroon (partijbinding, campagneparticipatie, cynisme).»²⁰

Is er dan *niets* aan de hand?

Sommige onderzoekers hangen inderdaad deze mening aan. Zo stelt Andeweg in zijn commentaar op het rapport van de vraagpuntencommissie dat van een legitimiteits- en kwaliteitscrisis geen sprake is. De vermeende crises wijt hij aan een «hardnekkig geloof in een geman-keerde vertrouwensrelatie tussen burgers en politiek onder politici en columnisten», waar uit onderzoek eerder het tegendeel blijkt.²¹ Ook zijn collega J. Th. J van den Berg spreekt van «een geloofsartikel *pur sang*», voornamelijk levend bij de «lichtelijk gefrustreerde intellectuelen die de forum- en opiniëpagina's van onze dagbladen bevolken». Hij verklaart het heersende onbehagen uit een a-historische zienswijze bij veel politieke waarnemers omtrent de rol die kiezers en Kamer behoren te spelen («de hardnekkige mythe van het dualisme») en een hiermee samenhangend verkeerd verwachtingspatroon.²²

De externe commissie meent, als gezegd, dat enige historische relatie-vingering inderdaad op haar plaats is. Waar echter geloof en gevoelens ook politieke feiten zijn – ook al zijn zij, zoals in het onderhavige geval, min of meer eigen aan elk democratisch stelsel en worden zij tevens gevoed door een algemene malaise in de ontwikkelde wereld – onderschrijft de commissie dat aan de haar voorgelegde problemen serieus aandacht wordt besteed. Dit te meer voorzover de relatie kiezers-gekozenen in het geding is, toch het hart van onze democratie.

¹⁹ SCP, op.cit., blz. 23.

²⁰ J.J.M. van Holsteyn, G.A. Irwin (red.), De Nederlandse kiezer 1989, Amsterdam, 1992, blz. 31.

²¹ R.B. Andeweg, «Politiek en bestuur kennen geen legitimiteits- en kwaliteitscrisis», in: Staatscourant, 5 februari 1992.

²² J.Th.J. van den Berg, op. cit.

²³ Het lid van de commissie De Graaf neemt afstand van de analyse in dit hoofdstuk. Naar zijn oordeel is het sterk relativerende karakter van deze analyse die de meerderheid aan de bespreking van de vraagpunten vooraf laat gaan, bepalend voor de wijze waarop de commissie een aantal vraagpunten tegemoet treedt en minder uitputtend behandelt dan zijns inziens wenselijk is. Zij bezwaren komen op het volgende neer:

De centrale stelling in de analyse is dat onvrede in zekere zin inherent is aan de parlementaire democratie. Deze stelling, die ook had kunnen luiden dat onvrede in zekere zin inherent is aan ieder systeem, heeft als bijwerking dat ze de noodzaak minimaliseert om de vormgeving van de politieke democratie telkens weer aan te passen aan zich wijzigende maatschappelijke omstandigheden en behoeften. Het bestaansrecht en de bestaansredenen van een democratisch bestel liggen immers in het vermogen om burgers betrokken te doen zijn bij de macht die over hen gesteld is. Dit vermogen is ook het Nederlandse bestel niet van boven gegeven. Verwaarlozing van onderhoud, waaronder begrepen aanpassing aan zich ontwikkelende wensen en noden van de samenleving alsmede aan de emancipatie van de burger, kan het staatkundig en staatsrechtelijk bestel doen eroderen en aan betekenis laten verliezen.

De analyse van de meerderheid gaat grotendeels aan dit vraagstuk voorbij. Er wordt te groot belang gehecht aan de gehanteerde indicatoren van opkomstpercentages en stemgedrag. Relatief hoge opkomstpercentages kunnen samenhangen met een sterk ontwikkeld democratisch plichtsbesef of met het belang dat aan specifieke issues bij verkiezingen wordt gehecht, zonder dat zij bewijsovertuigend behoeven te zijn voor het vertrouwen in en de tevredenheid met het politieke systeem als zodanig. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het stemgedrag.

Een analyse van de problematische relatie tussen kiezers, gekozenen en openbaar bestuur kan eerst betekenis hebben, indien de maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste decennia en de daaruit af te leiden veranderingen in individueel gedrag en behoeften van burgers in kaart worden gebracht. Dit heeft de commissie in meerderheid niet nodig geoordeeld.

Er lijkt sprake te zijn van een groeiende kloof tussen de belevingswereld van burgers en de inrichting van de politieke besluitvorming. Tendensen zijn aanwijsbaar van afnemend gezag van de (politieke) overheid, onder meer samenhangend met toenemende onverschilligheid van burgers en met de frictie die bestaat tussen schijn en werkelijkheid van de concrete invloed die zij op de macht(saanwending) kunnen uitoefenen. De voortschrijdende individualisering heeft op het politieke vlak naast een verminderde betekenis van de traditionele intermediaire kaders (zoals politieke partijen) een toenemende behoefte aan directe vormen van maatschappelijke inzet en zeggenschap te zien gegeven. Politieke interesse richt

De commissie stelt hierbij als bijzonderheid vast dat het thans de direct aangesprokenen zijn geweest, de volksvertegenwoordigers op wie zich gevoelens van onvrede richten, die zich tot tolk van het ongenoegen hebben gemaakt. Met het instellen van de vraagpuntencommissie, het verwoorden van voornoemde crises in haar rapport, alsmede door de hieraan gekoppelde vervolgoefeningen, heeft de Tweede Kamer de handschoen opgenomen. Naar de mening van de commissie is dit op zijn minst een belangwekkend experiment, dat – in afwijking van een vaste staatsrechtelijke praktijk – de mogelijkheid opent vernieuwingen te initieren die niet (of: nog niet?) worden afgedwongen door de maatschappij. Hoever hierin moet worden gegaan is weer een andere vraag. De commissie meent dat aan een *bewust in gang gezet veranderingsproces* in elk geval een deugdelijke sterkte-zwakke analyse moet voorafgaan. Juist voorstellen tot staatsrechtelijke vernieuwing zullen verantwoord moeten worden in termen van wat wordt beoogd en welke resultaten in concreto van voorgestelde hervormingen kunnen worden verwacht.

In deze geest treedt de commissie de aan haar voorgelegde vraagpunten tegemoet.²³

zich daarbij steeds minder op de in partijprogramma's vervatte wereldbeelden en steeds meer op de persoon van de politiek verantwoordelijken en het vertrouwen dat in hen kan worden geïnvesteerd. Deze ontwikkelingen die bovendien nog worden geaccentueerd door het verschijnen dat steeds vaker belangrijke beleidsvoornemens door de regering allereerst buiten het parlement aan de orde worden gesteld, voeden een gevoel van onbehagen in de huidige politieke en staatsrechtelijke spelregels die kiezers geen rechtstreekse toegang tot de machtsvorming verschaffen, noch hen betrekken bij de keuze van de ambtsdragers of de besluitvorming rond majeure onderwerpen. Tezelfdertijd wordt echter in het algemeen een mate van volksinvloed gesuggereerd, die strijdig is met de politieke werkelijkheid. Deze schijn kan, zoals de Staatscommissie-Biesheuvel al constateerde, afbreuk doen aan het vertrouwen in het democratisch staatsbestel (Rapport, 1984, p. 42).

In dit kader kan bijvoorbeeld worden gewezen op de door het Sociaal Cultureel Planbureau in 1990 gemeten gevoel van machteloosheid in relatie tot politieke besluitvorming (Sociaal en Cultureel Rapport, 1990, p. 370 e.v.) en op opinieonderzoek uit 1991, dat een evidente behoefte aan rechtstreekse vormen van democratie registreerde, alsmede een duidelijk ervaren kloof tussen wens en praktijk (Trouw, 17 september 1991). Het ware wenselijk geweest indien de commissie dergelijke signalen in haar analyse had betrokken en eventueel nader onderzoek terzake had geëntameerd.

Een ander bezwaar richt zich op het feit dat de meerderheid van de commissie in de analyse de met het huidige stelsel samenhangende intrinsieke problemen buiten beschouwing heeft gelaten. Enige vraagpunten staan echter daarmee in directe relatie. Als voorbeeld kan worden gewezen op de problematische verwevenheid van de

controleerende en de machtslegitimerende functies van de Tweede Kamer, welke samenhangt met de manier waarop de regering in ons stelsel wordt gevormd.

Een en ander leidt tot de conclusie dat de analyse van de meerderheid van de commissie onvoldoende grondslag kan vormen voor de beantwoording van de specifieke vraagpunten. Deze vraagpunten dienen tegemoet te worden getreden vanuit het perspectief van de noodzaak om het staatsbestel aan te passen aan de maatschappelijke ontwikkelingen en van de vergroting van kwaliteit en doorzichtigheid van de politieke besluitvorming.

3. KIESSTELSEL TWEDE KAMER

3.1 Vraagpunten

De vraagpuntencommissie heeft de Tweede externe commissie verzocht zich uit te spreken over de navolgende punten:

(019 a-c)²⁴ Uitgaande van de handhaving van de evenredige vertegenwoordiging en van de onwenselijkheid van een speciale kiesdrempel, **waren de mogelijkheden te bestuderen om via het kiesstelsel te bevorderen dat kandidaten een directere band krijgen met de kiezer en meer geneigd zijn tot een generalistische aanpak van problemen.** In dat geval verandert de verhouding tussen het toekomstige kamerlid en zijn partij. **Bij dit onderzoek ware het huidige stelsel te vergelijken met twee andere mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is de introductie van bepaalde elementen van het kiesstelsel van de Bondsrepubliek Duitsland (...), namelijk het toekennen aan de kiezer van twee stemmen: één voor de vertegenwoordiger van het kiesdistrict en één ter bepaling van de evenredige vertegenwoordiging. De tweede mogelijkheid behelst de verdeling van ons land in een klein aantal districten (tussen de 5 en 15) in ieder waarvan een aantal leden wordt gekozen (tussen 10 en 30). Hierbij dienen de gevolgen van de diverse modellen aan de hand van computeranalyses te worden gepresenteerd.**

(019c1)²⁵ **De betrokkenheid van de kiezer kan worden vergroot door het effect van voorkeurstemmen te vergroten.**

3.2 Inleiding

Met betrekking tot de relatie kiezers–gekozenen stelt de vraagpuntencommissie vast dat:

«onze staatsinrichting minder dan elders het geval is, de mogelijkheid [geeft] van een keuze van een persoon en meer dan elders die van een keuze voor een beginselpartij, anderzijds maakt die staatsinrichting meer dan elders compromissen noodzakelijk. De kiezers bepalen wel de krachtsverhoudingen, maar niet, althans niet direct, de macht; zij brengen bij hun stem hun ideeën en idealen tot uitdrukking, maar zij bepalen niet, althans niet direct, het beleid.»²⁶

²⁴ De nummering van de vraagpunten in dit rapport komt overeen met: Overzicht van vraagpunten en voorstellen, Tweede Kamer 1990–1991, 21 427, nr. 6.

²⁵ Opgeworpen tijdens het plenair debat over het rapport van de vraagpuntencommissie in de Tweede Kamer.

²⁶ Rapport Bijzondere commissie vraagpunten, op.cit., blz. 18.

²⁷ Andeweg wijst erop dat dit laatste de regel schijnt te worden voor de PvdA. R.B. Andeweg, op.cit.

²⁸ Naar Burkens constateert, is deze vraag naar het karakter van de volksvertegenwoordiging, gerelateerd aan het kiesstelsel, een heel andere vraag dan de machtsvraag. M.C. Burkens, «Machtsvorming of representativiteit; een commentaar op het rapport van de commissie-Deetmans», in: Staatsrechtelijke vernieuwingen, commentaren op het rapport van de commissie-Deetman, Zwolle, 1991.

Over deze bevinding, dat in Nederland de verkiezingsuitslag niet direct de politieke kleur van het kabinet bepaalt, waardoor een partij fors kan winnen en toch buiten de regering worden gehouden, of juist fors verliezen en daarna toch doorregeren of zelfs gaan (mee)regeren²⁷, wordt echter geen oordeel van de externe commissie gevraagd. In het vraagpunt wordt niet gesteld dat wijziging van het kiesstelsel meer invloed zou moeten geven op het beleid en de macht. Evenmin wordt blijkbaar een afname beoogd van het aantal compromissen. Wijziging van het kiesstelsel wordt hier in verband gebracht met de wens een directe band te bevorderen tussen kiezers en kandidaten, die (hierdoor) zouden neigen tot een meer generalistische aanpak van problemen.²⁸

Gegeven deze invalshoek, heeft de externe commissie de aangereikte oplossingsrichtingen onderzocht *vanuit de verhoopte directere band tussen kiezers en kandidaten*. Wat de «machtsvraag» betreft, merkt zij slechts op dat hier geldt: van tweeën één. Ofwel men ziet evenredigheid in de vertegenwoordiging – een zo nauwkeurig mogelijke afspiegeling van de kiezersuitspraak – als hoogste waarde of men beperkt dit aspect

ter wille van een directere relatie tussen kiezersuitspraak en machtsvorming. Waar in het vraagpunt de handhaving van de evenredige vertegenwoordiging en de onwenselijkheid van een speciale kiesdrempel als randvoorwaarden zijn gesteld, is de ruimte voor voorstellen om de kiezer *via het kiesstelsel* een directere invloed te geven op macht en beleid in elk geval op voorhand zeer beperkt.

Bij de beantwoording van het vraagpunt is de commissie er verder van uitgegaan dat «handhaving van de evenredige vertegenwoordiging» mag worden opgevat als handhaving van het *beginsel* van evenredigheid, zoals neergelegd in de Grondwet. Blijkens de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van art. 53, eerste lid, behoeft de wetgever geen volledige evenredigheid na te streven. In dit licht kan een doorbreking van de *mathematische* evenredigheid zoals wij deze thans kennen, worden overwogen, bijvoorbeeld door Nederland onder te verdelen in besloten kiesgebieden, in elk waarvan een deel van de leden van de Tweede Kamer wordt gekozen op basis van evenredige vertegenwoordiging. Eveneens in het perspectief van de gegeven oplossingsrichtingen, meent de commissie ook dat de onwenselijkheid van invoering van een *speciale* kiesdrempel, niet in de weg staat aan invoering van een *feitelijk* hogere kiesdrempel. Immers, zonder dit laatste uitgangspunt is invoering van een districtenstelsel als hiervoor bedoeld al helemaal niet goed mogelijk.

3.3 Kenmerken van het huidige stelsel

Sinds de invoering van het algemeen kiesrecht (voor mannen) in 1917 vinden in Nederland de verkiezingen plaats op grondslag van evenredige vertegenwoordiging.²⁹ Hierbij wordt uitgegaan van één ongedeeld kiesgebied, voor de Tweede Kamer het hele land. Iedere partij die een aantal stemmen haalt dat ten minste gelijk is aan de kiesdeler (het totale aantal uitgebrachte geldige stemmen gedeeld door het aantal te verdelen zetels), komt in de Tweede Kamer. De zetelverdeling geschiedt naar rato van het aantal behaalde stemmen.

Bij de verkiezingen wordt een lijstenstelsel gehanteerd. Dit betekent dat kiezers (in de praktijk partijen) kandidatenlijsten indienen. De kiezers brengen een stem uit op één van de kandidaten. De volgorde van de kandidaten op de ingediende lijsten bepaalt in hoge mate de personele samenstelling van de Kamer. Slechts bij uitzondering wijzigen de kiezers de lijstvolgorde door het uitbrengen van voorkeurstemmen. Dat een kandidaat op een «onverkiesbare» plaats toch wordt gekozen door middel van voorkeurstemmen, is nog uitzonderlijker.

Partijen dienen lijsten in in de verschillende kieskringen (de administratieve eenheden waarin het land ter gelegenheid van verkiezingen is onderverdeeld). Het stelsel van open kieskringen was bedoeld om regionale kandidaten te kunnen stellen en heeft aanvankelijk ook zo gewerkt. Het stelsel bezweek echter al gauw voor de wens van partijen hun populaire kandidaten overal in het veld te brengen. Het aantal kandidaten dat per kieskring kan worden gesteld (de lengte van de lijst dus), is telkenmale vergroot door toedoen van de partijen in de Tweede Kamer. Laatstelijk gebeurde dit in 1989, toen bij de herziening van de Kieswet het maximum aantal kandidaten per lijst werd opgevoerd tot 80. Doordat sinds 1989 kandidatenlijsten van één partij in verschillende kieskringen automatisch tezamen een lijstengroep vormen, maken ook de grote partijen nu de facto één lijst voor het hele land.

Het Nederlandse kiesstelsel leent zich ongetwijfeld meer voor een keuze van partijen dan van personen. Het biedt kiezers in theorie invloed

²⁹ Dit geldt voor de Eerste Kamer, de Tweede Kamer, Provinciale Staten en gemeenteraden.

op de personele samenstelling van de Kamer, maar vraagt hen in de praktijk toch vooral te stemmen voor een partij. Het is niet onaannemelijk dat een strijd tussen personen meer tot de verbeelding van kiezers zou spreken dan de huidige partijstrijd. In de praktijk is ons stelsel een eind deze richting ingegaan doordat de partijen worden belichaamd in de lijstaanvoerders. De personen die achter de «lijsttrekker» op de lijst staan, profileren zich echter veelal minder. De relatie tussen de kiezers en de meeste kandidaat-Kamerleden is hierdoor minder sterk. De nadruk op de relatie partij-kandidaat, in plaats van kiezer-kandidaat, kan ook een specialistische houding in de hand werken van Kamerleden, die nauwelijks worden aangesproken op het regeringsbeleid als geheel.

Tegenover deze nadelen kent het bestaande stelsel echter een aantal voordelen:

- * De Tweede Kamer vormt een zuivere afspiegeling van de (partij)politieke voorkeur van de kiezers die hun stem uitbrengen. Ook kleinere partijen kunnen zich, naar de mate waarin zij aanhang vinden, doen horen en invloed uitoefenen. Een (uit een oogpunt van evenredigheid te veroordelen) misstand waarbij een partij 15% van het electoraat heeft, maar nog geen 2% krijgt van de kamerzetels (zoals thans de Liberaal-Democraten in het Britse Lagerhuis) kan zich in ons stelsel niet voordoen.

- * Iedere stem, waar ook uitgebracht, heeft precies dezelfde waarde en is van gelijke invloed op de verkiezingsuitslag.

- * De combinatie van kieskringen met een kiesgebied dat een eenheid vormt, biedt partijen de mogelijkheid in verschillende delen van het land verschillende lijsten in te dienen. Aldus is er ruimte voor regionale kandidaatstelling. Het eenheidskiesgebied waarborgt een zo evenredig mogelijke verdeling van de zetels over de partijen.

- * Een niet te onderschatten voordeel is dat de aantallen kiezers in de verschillende kieskringen steeds in een juiste verhouding staan tot het aantal zetels van de kringen. Aanpassing aan veranderingen in het aantal kiezers vinden automatisch plaats, zodat «gerrymandering» (het manipuleren van districtsgrenzen voor electoraal gewin) is uitgesloten.

Deze voordelen zullen moeten worden afgewogen tegen de voordelen van de andere onderzochte stelsels.

3.4 Het Duitse stelsel als alternatief

3.4.1 Belangrijkste kenmerken

Het Duitse kiesstelsel is te kenschetsen als een stelsel van evenredige vertegenwoordiging dat met een persoonskeuze is verbonden.³⁰ Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging wordt gecombineerd met een meerderheidsstelsel op basis van enkelvoudige kiesdistricten.

Voor de *zetelverdeling* in de Bondsdag vormt Duitsland één onverdeeld kiesgebied, net als Nederland bij de Tweede-Kamerverkiezingen. Ten behoeve van de *persoonskeuze* is het land echter onderverdeeld in een aantal districten, gelijk aan de helft van het aantal te verdelen zetels. Iedere kiezer heeft twee stemmen. Zijn zogeheten *Erststimme* brengt hij uit op de districtskandidaat van zijn keuze. Met zijn *Zweitstimme*, kiest hij de partij van zijn voorkeur.

Verkozen is in elk van de districten de kandidaat die de meeste eerste stemmen vergaart. De uitgebrachte tweede stemmen bepalen de zetelverdeling over de partijen. Hiertoe worden de totalen bij elkaar opgeteld

³⁰ Artikel 1 van het Bundeswahlgesetz spreekt van een: «mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl».

van de stemmen die zijn uitgebracht op de lijsten van partijen in de verschillende deelstaten (*Landeslisten*). Het aantal zetels van elke partij wordt vastgesteld door deling van de totale aantallen door die partij behaalde stemmen door de kiesdeler. De restzetels worden op andere wijze dan in Nederland verdeeld (het systeem Niemeyer in plaats van het systeem d'Hondt), dat echter voor de werking van het Duitse stelsel niet essentieel is en hier derhalve verder buiten beschouwing wordt gelaten.

Nadat de zetels zijn verdeeld over de partijen, vindt een toedeling plaats aan de kandidaten.³¹ De kandidaten die in de districten zijn gekozen, krijgen in elk geval een zetel. De zetels die partijen dan nog overhebben, worden vervolgens aan de kandidaten toegekend in de volgorde van de lijst die door de partij is vastgesteld.

Indien meer districtskandidaten zijn gekozen dan het aantal zetels dat volgens de verdeling naar evenredigheid (dus op basis van de tweede stemmen) toevalt aan de partij, komen toch alle gekozen districtskandidaten in de Bondsdag. Dan doet zich het verschijnsel voor van de zogenoemde *Überhangmandate*. De omvang van de Bondsdag wordt dan dus groter dan 656 leden.

Vermeldenswaardig is nog dat Duitsland een kiesdrempel kent van 5% van de tweede stemmen of drie districtsetzels. Het stelsel kan echter ook los worden gezien van deze drempels. Zij blijven hier derhalve verder buiten beschouwing.

3.4.2 Ervaringen met het Duitse stelsel

3.4.2.1 Denkbaar voordelen

Als voordeel van een districtenstelsel waar per district één kandidaat wordt gekozen, wordt wel gezien dat dit een band schept tussen de kiezers in het district en de gekozene. De districtskandidaat moet zich tegenover de kiezers in zijn district «profilen» ten opzichte van de andere kandidaten. Voor een eventuele herverkiezing moet hij zich verantwoorden tegenover «zijn» kiezers. Zulks zou een te specialistische opstelling ontmoedigen. De gekozene zou meer rekening moeten houden met wat leeft bij de gemiddelde kiezer, die naar verwachting het totaal van het overheidsbeleid zal beoordelen en geen genoegen zal nemen met een specialistische kijk op dat beleid. «Generalisten» zouden daarom hoger scoren bij de kiezers.³²

In het Nederlandse stelsel van evenredige vertegenwoordiging komt, als gezegd, een groot aantal afgevaardigden in het kielzog van de lijsttrekker de Kamer binnen. Deze volksvertegenwoordigers behoeven zich nauwelijks aan het volk te vertonen. Verantwoording over hun gedrag behoeven zij alleen af te leggen aan hun partij, om opnieuw voor kandidaatstelling in aanmerking te komen. Zij zouden zich derhalve een veel «specialistischer» opstelling kunnen veroorloven dan districtskandidaten.

Denkbaar zou zijn dat door een twee-stemmensysteem zoals Duitsland kent, de voordelen van een districtenstelsel (sterkere band kiezers-gekozene, generalistische inslag) worden gecombineerd met de voordelen van ons stelsel (een getrouwe afspiegeling van de kiezersvoorkeur). Alvorens deze slotsom te trekken, moet echter nader worden gekeken naar de werking van het Duitse kiesstelsel in de praktijk.

3.4.2.2 Het stelsel in de praktijk

In de praktijk blijkt aan het Duitse stelsel een aantal nadelen te kleven:

³¹ Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de toedeling van zetels aan kandidaten op het niveau van de deelstaat plaatsvindt. Dit betekent dat alvorens de zetels aan kandidaten kunnen worden toegekend een verdeling van zetels over de verschillende lijsten van een partij plaatsvindt. Dit kan worden vergeleken met de verdeling van zetels over de lijsten per kieskring in Nederland.

³² Impliciet gaat ook de vraagpuntencommissie van deze veronderstelling uit (blz. 22 van haar rapport); zie ook M.C. Burkens, op cit., blz. 13 e.v.

a. *Het stelsel is ingewikkeld*

Het Duitse systeem mist de eenvoud die respectievelijk een stelsel van evenredige vertegenwoordiging of een «echt» districtenstelsel kenmerkt: onder de evenredige vertegenwoordiging krijgt elke groepering haar deel overeenkomstig de uitgebrachte stemmen; in een districtenstelsel worden alleen de gekozen districts-kandidaten lid van het vertegenwoordigend orgaan. Daarentegen is in het Duitse systeem het aantal uitgebrachte stemmen niet de enige bepalende factor. Veel Duitse kiezers begrijpen dan ook niet goed hoe hun kiesstelsel werkt, zo komt uit diverse onderzoeken naar voren. Slechts weinigen beseffen bijvoorbeeld dat de tweede stem bepaalt wie de macht krijgt. Zelfs de politici geven blijk van onwetendheid over de aard en uitwerkingen van het twee-stemmensysteem.³³

Van de onwetendheid van veel kiezers is een aantal keren gebruik gemaakt. In 1972 zette de FDP kiezers ertoe aan hun eerste stem op de SPD uit te brengen en de tweede stem op de FDP, onder het motto dat zo de voorkeur voor een SPD-FDP coalitie het best tot uitdrukking zou komen (uiteraard profiteerde vooral de FDP). In 1983 voerde de FDP een vergelijkbare campagne, nu echter met de CDU als partij voor de eerste stem. Een dergelijke voorstelling van zaken kan op zijn best als oneigenlijk gebruik van het systeem worden bestempeld. Ofwel: *het systeem nodigt kleine partijen uit de kiezers zand in de ogen te strooien*.³⁴

Een systeem als het Duitse leent zich ook voor een «kosmetische» splitsing van één partij in twee partijen, met als doel meer zetels te verwerven. In zo'n geval stelt de ene «partij» alleen districts-kandidaten terwijl de andere alleen lijsten indient. Eerstbedoelde partij behaalt uitsluitend rechtstreekse mandaten, die per definitie allemaal *Überhangmandate* zijn. De tweede «partij» behaalt zetels op basis van de evenredige vertegenwoordiging, die slechts worden toegekend aan kandidaten van de lijst. Op deze wijze kan een partij, onder de vlag van twee partijen, het aantal mandaten in het vertegenwoordigend orgaan aanmerkelijk vergroten. De dreiging van een dergelijke opsplitsing van een partij heeft zich voorgedaan in Denemarken en heeft daar geleid tot afschaffing van het twee-stemmensysteem.

b. *De persoonlijke band blijkt niet sterk*

Sinds 1961 worden in de BRD alle districtsmandaten verdeeld tussen de kandidaten van de twee grootste partijen (de SPD en de CDU/CSU). Als een kandidaat van één van deze grote partijen het niet haalt in zijn district, komt hij of zij vrijwel steeds toch in de Bondsdag via de partijlijst. Wie niet in een district kandideert, heeft nauwelijks kans op een verkiesbare plaats op de lijst. Feitelijk maakt het daarom voor de *personele samenstelling* van de Bondsdag weinig uit op welke districts-kandidaat de kiezer zijn stem uitbrengt. Het is dan ook maar de vraag of de districts-kandidaten werkelijk veel gelegen behoeft te zijn aan een direct contact met de kiezers.

Veelzeggend is dat onderzoek heeft uitgewezen dat slechts 46% van de – toen nog Westduitse – kiezers de naam van hun districtsafgevaardigde kennen. Bij doorvragen kwam aan het licht dat als zij een naam wisten, dit meestal de kandidaat van hun eigen partij was, ongeacht of deze had gewonnen of verloren.³⁵ Verscheidene Duitse auteurs concluderen dan ook dat het systeem ten aanzien van de persoonskeuze niet werkt.³⁶

³³ E. Jesse, *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1983*, Düsseldorf 1985, blz. 277–278.

³⁴ Aldus: Gerard Visscher, «Is het kiesstelsel aan verandering toe?», *Socialisme & Democratie*, 1991, blz. 296.

³⁵ R.B. Andeweg, «Een oplossing op zoek naar een probleem; het West-Duitse kiesstelsel in Nederland», *Staatscourant*, 1 augustus 1990. Andeweg verwijst naar Klaus von Beyme, in Esra Sulamein (red.), *Parliaments and parliamentary democratic politics*, blz. 302.

³⁶ Zie onder andere Jesse, op.cit., blz. 307; J. Ipsen, «Das Zwei-Stimmen-System des Bundeswahlgesetzes – Reformbedürftig?», *Juridische Arbeitsblätter* 19 (1987), blz. 236 en P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts Deutschlands*, blz. 302.

Naar verwachting zou de Nederlandse praktijk bij invoering van een twee-stemmensysteem niet gelijk zijn aan de Duitse, omdat Nederland niet (langer) twee grote partijen kent. Hierdoor zou de verdeling van de directe mandaten, waarover hieronder meer, er mogelijk anders uitzien. Ook in Nederland zou echter de verleiding groot zijn om districts-kandidaten tevens te kandideren op de lijst, omdat zij dan bij verlies «behouden blijven» voor het parlement. In dat geval zou ook in Nederland de persoonskeuze feitelijk zonder betekenis zijn en zouden de van invoering van het Duitse kiesstelsel verhoopte voordelen niet worden bereikt.

Men kan tegenwerpen dat tegen het geopperde bezwaar van het feitelijk ontbreken van de persoonskeuze een eenvoudige remedie bestaat, namelijk het uitsluiten van de combinatie van districts- en lijst-kandidatuur. De verliezers in de districten komen dan immers niet alsnog via de partijlijst in het vertegenwoordigend orgaan. Zo zou er wél een stimulans zijn voor de districts-kandidaten om een op de districts-kiezers gerichte campagne te voeren. Dit zou echter wel betekenen dat een «goede» verliezer in het district inderdaad verloren gaat voor het parlement. De onmogelijkheid van een dubbele kandidatuur zou het de partijen moeilijk maken kandidaten te vinden voor districten waar zij weinig kans hebben op winnen. Voor partijen die wel zetels zullen halen in het parlement via de uitgebrachte stemmen op de lijst, maar die slechts een kleine kans hebben op rechtstreeks gekozen kandidaten, zal het bij uitsluiting van een dubbele kandidatuur weinig aantrekkelijk zijn goede kandidaten in de districten op te stellen. Het kandideren van minder prominente kandidaten maakt echter hun kans op winst in de districtsverkiezingen nog weer kleiner.

c. De kiezers stemmen toch op een partij

De Duitse kiezers blijken slechts op zeer beperkte schaal hun eerste en tweede stem over verschillende partijen te verdelen. Waar dit wel gebeurde, was vrijwel steeds sprake van het uitbrengen van een eerste stem op een kandidaat van één van de grote partijen en het uitbrengen van de tweede stem op een kleinere partij.³⁷ Reden hiervoor is waarschijnlijk dat sommige kiezers ongaarne stemmen op een kandidaat die toch geen kans maakt.³⁸

Hoewel in theorie zou kunnen gelden dat de eerste stem bepalend is voor de tweede stem (een aantrekkelijke districts-kandidaat trekt stemmen aan voor zijn partij), werkt het in de praktijk net andersom: de tweede stem blijkt in hoge mate de eerste stem te bepalen; de keuze voor een partij leidt tot een keuze voor de (districts)kandidaat van die partij. Dit valt uiteraard moeilijk te rijmen met de gedachte dat de kiezers vooral naar de persoon van de kandidaten zouden kijken: in de praktijk zal geen partij overal aantrekkelijker kandidaten stellen dan de concurrenten. De overwegende invloed van de partijen op de verkiezingsuitslag, komt duidelijk tot uitdrukking in de uniforme verschuivingen in partij-voorkeur die in Duitsland plegen op te treden. (Hetzelfde geldt trouwens in het Verenigd Koninkrijk. Ook in een zuiver districtenstelsel bepaalt tegenwoordig vooral de landelijke trend wie in het Lagerhuis komen en is doorgaans niet de kiezersvoorkeur voor een bepaalde kandidaat, maar de vraag voor welke partij hij of zij kandideert doorslaggevend.³⁹ Wel biedt het Britse systeem kiezers de mogelijkheid kandidaten die in hun district onbevredigend functioneren, af te straffen, hetgeen van tijd tot tijd gebeurt.)

d. Überhangmandate versus evenredigheid

Zoals hierboven is uiteengezet, kent het Duitse stelsel de mogelijkheid van *Überhangmandate*. Alle rechtstreeks gekozen kandidaten krijgen een zetel in het parlement.⁴⁰ Het lijkt niet goed mogelijk van dit uitgangspunt

³⁷ Jesse, op.cit., blz. 287 e.v.

³⁸ In de jaren dat de FDP campagne heeft gevoerd voor stemplitsing, heeft het verschijnsel zich meer voorgedaan dan in andere jaren.

³⁹ Het optreden van een min of meer uniforme «swing» bij Lagerhuisverkiezingen is door de jaren heen vastgesteld in o.a. de analyses van David Butler; vergelijk ook E. Lakeman, *How democracies vote; A study of majority and proportional electoral systems*, London 1973, over de voorkeur van de Britse kiezers: «Better a nonentity of the right party than a brilliant one of the «wrong» one».

⁴⁰ Met de beperking dat de gekozen districts-kandidaten van partijen die geen zetel hebben behaald via de tweede stemmen, alleen in de Bondsdag komen wanneer van hun partij ten minste drie kandidaten rechtstreeks zijn gekozen.

af te stappen. Tegenover de kiezers kan moeilijk worden verdedigd dat gekozen districts-kandidaten toch geen lid zouden worden van het vertegenwoordigend orgaan. Het scheppen van de mogelijkheid van *Überhangmandate* kan echter leiden tot een doorbreking van de evenredigheid en leidt in elk geval tot een wisselende omvang van het vertegenwoordigend orgaan. Invoering van een dergelijk stelsel in Nederland zou tot wijziging nopen van artikel 51 Gw, tweede lid («de Tweede Kamer bestaat uit 150 leden.»)

Zolang een doorbreking van de evenredigheid beperkt blijft, wordt niet per se afbreuk gedaan aan het *beginsel* van evenredigheid zoals bedoeld in de Grondwet. Bij invoering van een gematigd districtenstelsel behoeft het desbetreffende grondwetsartikel dus niet in alle gevallen te worden gewijzigd. Of het aantal *Überhangmandate* bij ons inderdaad beperkt zou blijven, is echter moeilijk te voorspellen. Als één partij over de hele linie een relatieve meerderheid van de stemmen haalt en Nederlandse kiezers vertonen, zoals de Duitse (en Britse) kiezers, de neiging hun keuze te laten leiden door hun voorkeur voor een partij, ligt het in de rede dat in de meeste districten kandidaten van die partij zullen winnen. Als deze winnende partij minder dan 50% zou behalen van de tweede stemmen (hetgeen in de Nederlandse politieke verhoudingen heel goed mogelijk is), zou zij een groot aantal *Überhangmandate* verwerven. Dit zou tot een doorbreking van de evenredigheid kunnen leiden die niet valt te rijmen met de huidige Grondwet. Uiteraard is hier het aantal districten, dus de verhouding tussen het aantal districtsafgevaardigden en andere leden van het parlement, mede van invloed. Indien bijvoorbeeld deze verhouding niet 1-1, maar 1-2 zou zijn, neemt de kans op *Überhangmandate* aanmerkelijk af.

3.4.3 Conclusies

Het Duitse kiesstelsel heeft op het eerste gezicht aantrekkelijke kanten. Aan het functioneren in de praktijk kleven echter onmiskenbaar bezwaren, waarbij de mogelijkheid tot manipulatie van het tweestemensysteem (in Denemarken reden om het af te schaffen) niet het geringste is. Zulke bezwaren tegen onderdelen van het stelsel zijn ook in Duitsland zelf gerezen.⁴¹

Het is bovendien maar de vraag of een stelsel als het Duitse werkelijk de band kiezers-gekozenen versterkt. De verhoopte nadruk op de persoonskeuze blijkt in elk geval nauwelijks op te treden. Dit zou wel wat kunnen worden veranderd door, anders dan in Duitsland, de combinatie van districts- en lijstkandidatuur uit sluiten, maar dit is weinig aantrekkelijk voor de politieke partijen, vooral voor de kleinere.

Een verdere conclusie moet zijn dat invoering van een systeem als het Duitse onvoorzienbare consequenties zal hebben voor de getalsverhoudingen in de Tweede Kamer, doordat niet vaststaat in welke omvang zich het verschijnsel van *Überhangmandate* zou voordoen. Computersimulaties, zoals in overweging geven door de vraagpuntencommissie, kunnen hier nauwelijks uitkomst bieden omdat – in elk geval bij een beperkte simulatie – met een zo groot aantal vooronderstellingen zou moeten worden gewerkt dat een aldus geopenbaarde «verkiezingsuitslag» hoogst aanvechtbaar zou zijn.⁴²

Mede in het licht van de overige hierboven genoemde bezwaren heeft de commissie gemeend te moeten afzien van een dergelijke simulatie. Pas als zou blijken dat de bij het onderzoek gerezen bezwaren tegen de invoering van een systeem als het Duitse niet door de Kamer zouden

⁴¹ Zie ook Jesse, op.cit.

⁴² Praealabele vragen die voor een simulatie moeten worden beantwoord, betreffen in elk geval:

- de districtsindeling (het aantal en de grenzen);
- de vraag of de onderverdeling in kieskringen gehandhaafd moet blijven;
- de vraag of districts-kandidaten op basis van een relatieve of een absolute meerderheid van de stemmen moeten worden gekozen;
- de vraag of de mogelijkheid van het uitbrengen van een voorkeurstem, anders dan in Duitsland, zou moeten blijven bestaan;
- de verenigbaarheid van lijst- en districts-kandidatuur;
- de getalsmatige verhouding tussen districtsafgevaardigden en overige leden van het vertegenwoordigend orgaan.

Vragen die voor een eventuele invoering moeten worden beantwoord, zijn ook:

- de wijze waarop de keuze van districts-kandidaten binnen de partijen plaatsvindt (de Duitse Kieswet heeft dienaangaande een regeling getroffen die de leden van de partij uit het desbetreffende district hierop een doorslaggevende invloed geeft);
- de vraag of kandidaten woonachtig moeten zijn in het eigen district.

worden gedeeld, lijkt het zinvol de mogelijke effecten op de verkiezingsuitslag modelmatig nader te onderzoeken.

3.5 Nederland verdelen in kiesdistricten

3.5.1 Inleiding

Als tweede optie noemt de vraagpuntencommissie de invoering in Nederland van een gematigd districtenstelsel. Zodanige invoering is al enkele malen eerder in discussie gebracht.⁴³ In 1974 stelde de regering in de *Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid* de invoering voor van een gematigd districtenstelsel.⁴⁴ Omdat echter geen meerderheid in de Tweede Kamer was te vinden, trok zij haar voorstel later weer in.⁴⁵ Bij de vorige malen dat stelselhervorming werd besproken, was versteviging van de band kiezers-gekozenen overigens niet primair het oogmerk. Toen was vooral de «machtsvraag» aan de orde; men zocht wegen om de kiezers via het kiesstelsel meer invloed te geven op de politieke kleur van het kabinet. Een hervorming als beoogd, zou naar verwachting de samenwerking tussen partijen voorafgaand aan de verkiezingen bevorderen en tot duidelijke uitslagen leiden.⁴⁶ Als gezegd is voornoemde zorg thans niet aan de orde gesteld en gaat de externe commissie derhalve voorbij aan de vraag of een districtenstelsel *in deze opzichten* goede diensten zou kunnen bewijzen.

3.5.2 Kenmerken van een gematigd districtenstelsel

In het geldende kiesstelsel vormt het gehele land één kiesgebied. Partijen winnen zetels naar evenredigheid van de landelijk behaalde aantallen stemmen.

In een gematigd districtenstelsel wordt het land verdeeld in afzonderlijke besloten kiesgebieden, in elk waarvan een aantal kandidaten wordt gekozen (meervoudige districten). Partijen winnen zetels per district. In elk district afzonderlijk wordt bij de zetelverdeling het evenredigheidsbeginsel toegepast.

Bij welke districtsindeling nog wordt voldaan aan het grondwettelijk vereiste van evenredige vertegenwoordiging, valt niet precies aan te geven. Naarmate het aantal districten toeneemt, daalt uiteraard het aantal zetels per district en neemt dus de mogelijkheid af van een zetelverdeling naar evenredigheid. Waar hier de grens moet worden getrokken, is een kwestie van interpretatie. In eerdere studies is wel als uitgangspunt genomen dat tenminste 10 kandidaten per district moeten worden gekozen. Impliciet lijkt ook de vraagpuntencommissie hiervan te zijn uitgegaan. De berekeningen van mogelijke verkiezingsresultaten (zie hierna par. 3.5.3) geven de externe commissie aanleiding tot het standpunt dat bij een keuze van tenminste 10 kandidaten per district de grens wordt bereikt van hetgeen nog toelaatbaar is volgens art. 53 Gw. Als bijkomende voorwaarde dienen dan de restzetels te worden verdeeld in het voordeel van de kleine partijen. Per district neemt hierdoor weliswaar de mathematische evenredigheid af, maar over het gehele land treedt zo een grotere evenredigheid op dan wanneer de thans bestaande verdeling van restzetels (naar grootste gemiddelden) zou worden gehandhaafd.

3.5.3 Computersimulaties

3.5.3.1 Inleiding

In opdracht van de externe commissie is een beperkt aantal computeranalyses uitgevoerd van de zetelverdeling over partijen bij:

⁴³ Onder andere door de Staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en wettelijke regeling der politieke partijen (Staatscie. Teulings; eindrapport 24 maart 1958) en door de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Staatscie. Cals-Donner, Eerste rapport 8 juli 1968, Tweede rapport 19 september 1969).

⁴⁴ Tweede Kamer 1973-1974, 12 944, nrs. 1-2.

⁴⁵ Tweede Kamer 1974-1975, 13 472, nr. 1.

⁴⁶ Handelingen Tweede Kamer 1973-1974, 12 944, nr.2, bijlage.

1. verdeling van Nederland in 15 kiesdistricten van gelijke grootte;
2. verdeling in 5 districten van gelijke grootte.⁴⁷

Hierbij is van de volgende vooronderstellingen uitgegaan:

* basis voor de berekeningen is de uitslag van de Tweede-kamerverkiezingen van 1989. Noodgedwongen wordt ongewijzigd stemgedrag aangenomen (in werkelijkheid is denkbaar dat bij wijziging van het kiesstelsel ook het stemgedrag verandert);

* bij de verdeling in districten zijn de gemeentegrenzen geheel en de provincie- en kieskringgrenzen zoveel mogelijk in acht genomen;

* de zetels zijn over de districten verdeeld aan de hand van inwoneraantallen op 1 januari 1992. (Uitgangspunt is hierbij art. 50 Grondwet: de Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk).

De onderstaande berekeningen geven een beeld van de *mogelijke* gevolgen voor de zetelverdeling over partijen. De externe commissie realiseert zich dat vele andere berekeningen kunnen worden gemaakt, met eventueel verschillende uitkomsten. In de eerste plaats kan van een ander aantal districten worden uitgegaan. Zo was de commissie voornemens naast de door de vraagpuntencommissie genoemde uiterste aantallen, 15 en 5, tevens een middenvariant te laten berekenen waarbij zou worden uitgegaan van een verdeling in 10 districten van gelijke grootte. In de loop van haar werkzaamheden bleek de commissie evenwel dat het opstellen van de desbetreffende berekeningsgrondslag geruime tijd zou vergen, waardoor mogelijk het uitbrengen van haar eindrapportage zou zijn vertraagd. Bovendien duiden de hier wél gepresenteerde herberekeningen erop dat de aannamen betreffende kiesdrempel en restzetelverdeling van groter invloed zijn op de resulterende «uitslag» dan die omtrent het aantal districten. Overwegend dat zulke berekeningen toch vooral een *exemplarische* waarde hebben, en dat nog materiaal beschikbaar is uit vroeger tijden⁴⁸, heeft de commissie uiteindelijk afgezien van nadere berekeningen. Mocht de Kamer deze onontbeerlijk achten, dan zou zij alsnog opdracht hiertoe kunnen geven.

Als gezegd kunnen bij herberekeningen als hier gegeven, verschillende aannamen worden gehanteerd. Naast uiteenlopende districtsgrootten kan bijvoorbeeld voor de toedeling van de zetels aan de districtslijsten van een andere maatstaf worden uitgegaan dan de inwoneraantallen. Deze toedeling kan geschieden overeenkomstig de aantallen door de districtslijsten behaalde stemmen of op basis van de aantallen kiesgerechtigden per district. Eerstgenoemde methode heeft echter het nadeel dat dan niet vóór de verkiezingen vaststaat om hoeveel zetels er per district wordt gestreden en zij houdt in dat de vertegenwoordiging van het district afhankelijk wordt gemaakt van de opkomst.⁴⁹ De tweede genoemde methode maakt inbreuk op het beginsel dat hoewel niet alle inwoners kiesgerechtigd zijn, zij toch allen worden vertegenwoordigd (hetgeen tot uitdrukking behoort te komen in het zeteltal).

De commissie acht het feit dat ook andere dan de door haar gekozen aannamen mogelijk zijn, geen overwegend bezwaar. Met de hierna gepresenteerde berekeningen wordt immers slechts beoogd een *globale indruk* te geven van het mogelijk effect van invoering van een gematigd districtenstelsel.

⁴⁷ De computersimulaties zijn uitgevoerd door Nedap/Groenendaal, bureau voor verkiezingen te Groenlo. De volledige berekeningen liggen ter inzage bij de afdeling Parlementaire Documentatie van de Tweede Kamer.

⁴⁸ Circa twintig jaar geleden hebben respectievelijk de Staatscommissie Cals-Donner (op basis van de verkiezingsuitslag 1967) en de Kiesraad (uitslag 1972) berekeningen doen uitvoeren voor een verdeling van Nederland in 18, 12, 6 en 4 districten.

⁴⁹ Staatscommissie voor advies inzake de Grondwet en de Kieswet, op.cit., blz. 36.

3.5.3.2 Uitkomsten

Tabel 3.1A: Herberekening van de verkiezingsuitslag 1989 bij een verdeling van Nederland in 15 kiesdistricten van gelijke grootte; restzetelverdeling conform huidige stelsel voor gemeenteraden met minder dan 19 leden (d.w.z. verdeling naar grootste overschotten bij een kiesdrempel van 75% van de kiesdeler; overblijvende restzetels worden alsnog naar grootste gemiddelden verdeeld, waarbij geen kiesdrempel wordt gehanteerd).

Zetelverdeling per district

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	totaal	'89
CDA	2	4	4	4	4	3	5	4	4	5	5	4	5	4	3	60	54
PvdA	4	3	3	3	3	4	3	4	3	3	4	4	3	4	5	53	49
VVD	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	29	22
D66	1	1	1	1	1	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	7	12
SGP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
GrLi	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	6
GPV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
RPF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
CD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1

Bron: Nedap/Groenendaal, bureau voor verkiezingen, Groenlo.

Tabel 3.1B: Herberekening van de verkiezingsuitslag 1989 bij een verdeling van Nederland in 15 kiesdistricten van gelijke grootte; restzetelverdeling naar grootste overschotten; als kiesdrempel is 25% van de kiesdeler aangenomen.

Zetelverdeling per district

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	totaal	'89
CDA	2	3	4	3	3	3	4	3	4	5	5	4	4	4	3	54	54
PvdA	4	3	3	3	3	4	3	3	3	3	3	3	3	4	5	50	49
VVD	2	2	2	2	2	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	22	22
D66	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15	12
SGP	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	2	3
GrLi	1	1	-	1	1	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-	7	6
GPV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
RPF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
CD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1

Bron: Nedap/Groenendaal, bureau voor verkiezingen, Groenlo.

Tabel 3.2A: Herberekening van de verkiezingsuitslag 1989 bij een verdeling van Nederland in 5 kiesdistricten van gelijke grootte; restzetelverdeling naar grootste gemiddelden; geen kiesdrempel.

Zetelverdeling per district

	1	2	3	4	5	totaal	'89
CDA	10	10	12	15	11	58	54
PvdA	10	10	10	9	12	51	49
VVD	6	5	5	3	4	23	22
D66	3	3	2	2	2	12	12
SGP	-	1	-	-	-	1	3
GrLi	1	1	1	1	1	5	6
GPV	-	-	-	-	-	-	2
RPF	-	-	-	-	-	-	1
CD	-	-	-	-	-	-	1

Bron: Nedap/Groenendaal, bureau voor verkiezingen, Groenlo.

Tabel 3.2B: Herberekening van de verkiezingsuitslag 1989 bij een verdeling van Nederland in 5 kiesdistricten van gelijke grootte; restzetelverdeling naar grootste overschotten; kiesdrempel 75% van de kiesdeler

Zetelverdeling per district

	1	2	3	4	5	totaal	'89
CDA	9	10	11	14	11	55	54
PvdA	10	10	9	9	11	49	49
VVD	6	5	5	4	4	24	22
D66	3	3	3	2	2	13	12
SGP	-	1	1	-	-	2	3
GrLi	2	1	1	1	1	6	6
GPV	-	-	-	-	1	1	2
RPF	-	-	-	-	-	-	1
CD	-	-	-	-	-	-	1

Bron: Nedap/Groenendaal, bureau voor verkiezingen, Groenlo.

Tabel 3.2C: Herberekening van de verkiezingsuitslag 1989 bij een verdeling van Nederland in 5 kiesdistricten van gelijke grootte; restzetelverdeling naar grootste overschotten; kiesdrempel 25% van de kiesdeler.

Zetelverdeling per district

	1	2	3	4	5	totaal	'89
CDA	9	9	11	14	10	53	54
PvdA	9	10	9	9	11	48	49
VVD	6	5	5	3	4	23	22
D66	3	3	3	2	2	13	12
SGP	-	1	1	-	1	3	3
GrLi	2	1	1	1	1	6	6
GPV	-	-	-	-	-	1	2
RPF	-	-	-	-	-	-	1
CD	1	1	-	-	-	2	1
SP	-	-	-	1	-	1	-

Bron: Nedap/Groenendaal, bureau voor verkiezingen, Groenlo.

3.5.4 Conclusies

Invoering van een gematigd districtenstelsel is een forse ingreep in het landelijk evenredigheidsstelsel dat Nederland sinds 1917 kent. Hoe fors hangt vooral af van de wijze waarop zo'n districtenstelsel wordt ingericht.

In beginsel, zo laten vrijwel alle berekeningen zien, worden kleine partijen met een over het hele land verspreide aanhang de dupe, terwijl de grote partijen er wel bij varen. Dit is verklaarbaar: onder het huidige stelsel moet een partij 1/150e deel van de *landelijk* uitgebrachte stemmen behalen om in aanmerking te komen voor een kamerzetel; onder een districtenstelsel geldt, als ook hier de landelijke kiesdrempel wordt gehanteerd, dezelfde eis, maar nu per district. D.w.z. dat hetzelfde aantal stemmen moet worden behaald, maar nu in een kleiner gebied.

De kansen voor kleine partijen zouden uiteraard stijgen indien per district een lagere kiesdrempel zou gelden (bijv. 25% van de kiesdeler) en ook nog een methode van restzetelverdeling wordt gekozen die deze partijen begunstigt (systeem van de grootste overschotten). In zo'n geval kan een partij in een district waarin 30 zetels worden toegewezen, een zetel behalen met niet meer dan 1/120e deel van de in dat district uitgebrachte stemmen (d.w.z. 1/600e van de in het gehele land uitgebrachte stemmen). Zo kan een landelijk zeer kleine partij met een lokaal geconcentreerde aanhang in de Kamer komen (de Socialistische Partij in tabel 3.2c).

Een en ander geeft aan hoe nauw de inrichting van een beperkt districtenstelsel luistert. Met veel pas- en meetwerk zou het wellicht mogelijk

zijn een systeem te creëren waarbij de uitslag redelijk overeenkomt met het resultaat *in een bepaalde configuratie* van de landelijke evenredigheid, maar dan rijst de vraag naar de zin hiervan. Hierbij kan worden aangetekend dat een eventueel effect op de relatie kiezers–gekozenen zal afnemen naarmate het aantal gekozenen per district toeneemt.

In het licht van het voorgaande is de externe commissie van oordeel dat de nadelen van een districtenstelsel de eventuele voordelen verre overtreffen.⁵⁰ Indien een nauwere relatie kiezers–gekozenen wordt beoogd, zijn er eenvoudiger methoden om dit te bevorderen dan wijziging van het kiesstelsel (nog daargelaten of invoering van een districtenstelsel werkelijk dit effect zou hebben; zie hiervoor par. 3.4.3). Onder het huidige stelsel van open kieskringen, belet niets partijen de stembusstrijd te regionaliseren (er is althans geen enkel formeel obstakel; in de praktijk nodigt de «televisiedemocratie» hier niet toe uit). Partijen zouden dit kunnen doen door in de afzonderlijke kieskringen uitsluitend regionale kandidaten te stellen en dus af te zien van landelijke kandidaatstelling. Als gezegd is de ontwikkeling tot op heden juist tegengesteld geweest, in de richting van landelijke lijsten. De commissie koestert derhalve enige scepsis over de animo van partijen om regionale banden aan te halen.

3.6 Een zwaarder gewicht van de voorkeurstem

Naast de mogelijkheid tot regionale kandidaatstelling biedt, binnen het bestaande stelsel, het instituut van de voorkeurstem een tweede mogelijkheid om de kiezers, naast invloed op de *politieke* samenstelling van de Tweede Kamer, meer «grip» te geven op de personele samenstelling van de kamerfracties. Door verlaging van de voorkeurdrempel, thans 50% van de kiesdeler, wordt immers het effect van stemmen op een bepaalde kandidaat overeenkomstig versterkt.

Bij de algehele herziening van de Kieswet in 1989 is ook de regeling van de voorkeurstem veranderd. Voortaan worden alle op een kandidaat uitgebrachte stemmen bij elkaar geteld, ongeacht de kieskring. De kandidaat die meer dan de helft haalt van de landelijke kiesdeler, is in beginsel bij voorkeur gekozen.⁵¹ In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de nieuwe Kieswet stelde de toenmalige regering tevens de mogelijkheid aan de orde van een *verlaging* van de voorkeurdrempel tot 25% van de kiesdeler. Zij wees dit toen echter zelf af. Een verlaging tot 25% zou, naar de regering destijds betoogde, de invloed op de personele samenstelling van de Tweede Kamer meer dan wenselijk is verschuiven van de politieke partijen naar de kiezers.⁵²

Indien men nu juist wèl meer invloed van de kiezers beoogt, kan dit bezwaar moeilijk nog gelden. De commissie heeft daarom de gevolgen laten berekenen van verlaging van de voorkeurdrempel onder toepassing van de nieuwe berekeningswijze voor de personele samenstelling van de Tweede Kamer. Uitgangspunt zijn weer de algemene verkiezingen van 1989 (de nieuwe berekeningswijze werd toen nog niet toegepast).

⁵⁰ Het lid van de commissie De Graaf kan zich niet met deze conclusie verenigen. Hij is van oordeel dat, met behoud van het principe van evenredigheid, een gematigd districtenstelsel goede diensten kan bewijzen voor het versterken van de relatie tussen kiezers en gekozenen. Hoewel naar zijn oordeel geen overspannen verwachtingen aan een gematigd districtenstelsel moeten worden verbonden, acht hij invoering daarvan een bijdrage aan een meer persoonlijke profilering van kandidaten, die daarvan mogelijk ook een stimulans ondervinden voor een meer generalistische opstelling. Voorwaarden hiervoor zijn evenwel dat de districten niet te groot worden (voorkeur voor 10 à 12 districten) en de partijen hun kandidaatstellingen gelijktijdig regionaliseren. Een dergelijk districtenstelsel zou, zoals eerder door anderen reeds verdedigd, eveneens een bijdrage kunnen leveren aan de vergroting van de kiezersinvloed op de machtsvorming, indien partijen – op straffe van verlies in de districten ertoe neigen om tevoren samenwerking aan te gaan.

Naar zijn oordeel komen beide voorstellen eerst naar boven indien de districten niet te groot zijn (dus niet 5 districten met ieder 30 zetels), terwijl aan de andere kant het principe van evenredige vertegenwoordiging zoveel mogelijk gehandhaafd moet blijven met het oog op het bestaansrecht van kleine partijen (dus niet 15 of meer districten). De suggestie van de commissie-meerderheid dat niets de partijen thans belet om hun kandidaatstelling te regionaliseren, acht hij niet realistisch. Zolang het kiesstelsel daartoe niet dwingt, zal geen partij dit overwegen indien niet alle overige partijen zulks ook zouden overwegen. Een klassiek prisoners' dilemma.

⁵¹ Indien echter aan geen van de lijsten waarop de kandidaat staat die meer dan 50% van de kiesdeler heeft behaald, een zetel is toegekend, kan de kandidaat ook geen zetel worden toegekend. Ook zullen niet alle kandidaten die de voorkeurdrempel halen, een zetel toegewezen krijgen indien de desbetreffende groepering minder zetels verwerft dan het aantal van haar kandidaten dat de voorkeurdrempel heeft behaald.

⁵² Tweede Kamer, 1987–1988, 20 264, nr. 3, blz. 59.

Tabel 3.4: Herrekening van de verkiezingsuitslag 1989 bij aangenomen verlagingen van de voorkeurdrempel

Vorkeurdrempel	50%*	25%	10%	5%
Aantal gekozenen dat de vorkeurdrempel haalt	15	19	40	64
Aantal gekozenen <i>dankzij</i> verlaging van de vorkeurdrempel	1	1	5	14

* bij nieuwe berekeningswijze volgens de huidige Kieswet.

Bron: Nedap/Groenendaal, bureau voor verkiezingen, Groenlo.

In de tabel wordt onderscheiden tussen kandidaten die boven de vorkeurdrempel uitkomen, maar die ook zonder vorkeurstemmen zouden zijn gekozen via de lijst (als de nieuwe berekeningswijze had gegolden, zouden dit er in 1989 15 zijn geweest, onder wie 9 lijsttrekkers) en kandidaten met een zodanige plaats op de lijst dat zij hun verkiezing geheel danken aan de op hen uitgebrachte vorkeurstemmen (in 1989 slechts 1). Naar uit de tabel blijkt, neemt de eerstgenoemde categorie pas aanzienlijk toe bij een forse drempelverlaging (tot 10% of minder). Het aantal kandidaten dat zijn verkiezing *uitsluitend* aan vorkeurstemmen dankt, is zelfs bij een verlaging tot 5% nog beperkt (14).

Op het eerste gezicht lijkt zelfs een aanzienlijke drempelverlaging (tot 10% of minder) dus geen spectaculaire wijziging te brengen in de personele samenstelling van de Tweede Kamer. Hierbij tekent de commissie echter aan dat de gemaakte berekeningen zeer wel een vertekend beeld kunnen geven. Immers, ook hierbij is uitgegaan van *ongewijzigd* stemgedrag. Verlaging van de vorkeurdrempel is echter een eenvoudig, de kiezer vermoedelijk aansprekend middel. De commissie acht het dan ook plausibel dat kiezers in de praktijk zullen inspelen op de ruimere mogelijkheden die drempelverlaging hun biedt. Een stijging van het aantal vorkeurstemmen zou het gevolg kunnen zijn. Ook de kandidaten zelf kunnen hierop anticiperen door een persoonlijker «profilering» te zoeken.

Uiteraard leidt verlaging van de vorkeurdrempel, naarmate deze verder gaat, tot een navenant geringere greep van de politieke partijen op de samenstelling van hun kamerfracties. Bij de keuze tussen «hogere» of «lagere» varianten is een afweging tussen deze onderscheiden belangen aan de orde. Al met al zou de commissie thans een verlaging tot 25% redelijk achten.⁵³

3.6.1 De uiterste consequentie

Het potentiële effect van drempelverlaging komt scherp naar voren bij een radicaal denkbeeld dat in de externe commissie is opgeworpen: schaf de vorkeurdrempel geheel af! Als de rangschikking van de kandidaten met het oog op benoeming in de Tweede Kamer enkel afhankelijk is van het aantal behaalde (vorkeur)stemmen, stelt de kiezer en niet de partij vast wie in de Kamer komt. De volgorde van de kandidaten op het stembiljet is dan nauwelijks meer relevant, het is op zijn hoogst nog een partij-aanbeveling die de kiezers kunnen volgen of negeren. De partijen kunnen zich dan ook de ingewikkelde procedures besparen om deze rangorde te bepalen.

Een wijziging in deze zin zou er ongetwijfeld toe leiden dat elke kandidaat moet vechten voor zijn of haar zetel. Van toegang tot het parlement «op de jaspanden van de lijsttrekker» zou geen sprake meer zijn. Generalisten die de kiezers aanspreken, zouden naar verwachting in het voordeel zijn. Een directe relatie kiezers-gekozenen zou worden

⁵³ Het lid De Graaf acht beperking tot 25% niet overtuigend en bepleit een drempel van 10%. Naar zijn oordeel behouden daardoor de partijen voldoende zeggenschap over de samenstelling van de fracties, maar worden zij tegelijkertijd gedwongen zich bij het samenstellen van de lijstvolgorde reenschap te geven van het «kiezerspotentieel» van kandidaten.

bevorderd. Een dergelijke vernieuwing kan weliswaar als paardemiddel worden betiteld, maar zij sluit beter aan bij het huidige Nederlandse systeem en is gemakkelijker te realiseren dan de invoering van een districtenstelsel.

De commissie onderkende in dit idee in elk geval de charme van de eenvoud. Zij zag echter ook nadelen. Als geen voorkeurdrempel meer zou bestaan, zou het regionale aspect vermoedelijk wel gewaarborgd zijn, maar voor de benodigde spreiding naar deskundigheid binnen de fracties staat dit allerm minst vast. De bestaanszekerheid van parlementariërs zou kleiner worden dan tot dusver. Wanneer de politieke partijen elke greep verliezen op de samenstelling van de fracties, zou de verkiezingscampagne naar verwachting al gauw onaangename persoonlijke trekken krijgen: ook partijgenoten worden dan immers elkaars concurrenten, dat zij hetzelfde partijprogramma onderschrijven doet hier niets aan af. Een toename van minder relevante discussies, chaos zelfs, zou zeker niet zijn uit te sluiten.

Een en ander afwegend, achtte de commissie dit middel toch erger dan de kwaal. Uiteraard is de politieke haalbaarheid ervan *sowieso* uiterst gering (de partijen zullen niet gauw een van hun belangrijkste functies, selectie, opgeven). Niettemin hecht de commissie eraan dit denkbeeld als uiterste consequentie in haar rapport te vermelden. Juist de «onhaalbaarheid» ervan geeft immers scherp aan hoe moeilijk het opleggen van staatkundige vernieuwing is.⁵⁴

3.7 Aanbevelingen

Kiesstelsel Tweede Kamer

De commissie adviseert:

(O19 a-c)⁵⁵ **handhaving van het huidige kiesstelsel voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Mitsdien wijst de commissie de invoering van elementen van het Duitse stelsel, alsmede invoering van een gematigd districtenstelsel, af.**
(O19c1) **verlaging van de voorkeurdrempel bij algemene verkiezingen van 50% van de kiesdeler naar 25%.**

3.7.1 Tekstvoorstel

Voorvoemde aanbevelingen geven aanleiding tot het navolgende tekstvoorstel:

Kieswet

**Art. P15/art. P19, tweede lid «de helft van de kiesdeler»
vervangen door «25 procent van de kiesdeler».**

⁵⁴ Het lid van de commissie Ernsting acht het voorstel tot afschaffen van de voorkeurdrempel dermate aantrekkelijk dat hij wel tot een positieve afweging komt. Het afschaffen van de voorkeurdrempel verplaatst het gevecht over de beste vertegenwoordiging van een politieke partij van de interne gremia van vergadelaars en procedurebewakers naar waar het zijns inziens thuishoort: naar de kiezers.

In een situatie waarin anno 1993 politieke partijen allang niet meer het monoliete verlengstuk zijn van levens- en maatschappijbeschouwelijke eenduidigheid en veel meer te beschouwen zijn als weerspiegeling van een aantal hoofdstromen waarbinnen tal van variaties denkbaar zijn, acht hij het niet meer dan logisch dat kiezers hun eigen voorkeur voor één van die variaties kenbaar maken met een optimale kans om relatieve voorkeuren voor die variaties ook in de vertegenwoordiging te honoreren. Ongetwijfeld zal dit in het begin tot aanpassingsproblemen leiden bij de politieke partijen, maar zij zullen gedwongen zijn vroeg of laat meer rekening te houden met relatieve voorkeuren van de kiezers. Een directere versterking van de relatie tussen kiezers en gekozenen is nauwelijks denkbaar, aldus dit lid van de commissie.

⁵⁵ De nummering van de aanbevelingen komt overeen met: Overzicht van vraagpunten en voorstellen, Tweede Kamer 1990-1991, 21 427, nr.6.

4. DE POSITIE VAN DE MINISTER-PRESIDENT

4.1 Vraagpunten

De vraagpuntencommissie heeft de tweede externe commissie de navolgende punten voorgelegd:

(005) **De verantwoordelijkheid van de Minister-President voor het algemeen regeringsbeleid en voor de eenheid van dat beleid kan uitdrukkelijk erkenning krijgen in het reglement van orde van de ministerraad, waarbij rekening wordt gehouden met het bestaan van coalitiekabinetten.**

(008 a-d) **Alle ministers behoren bij hun optreden in binnenland en in buitenland te blijven binnen de grenzen van het algemeen regeringsbeleid en binnen de eenheid van dat beleid. Zij onderhouden daartoe de benodigde contacten met hun collega's. Vorm en aard van die contacten hoeven, als het gaat om optreden in het binnenland en met name in het parlement, niet te worden geregeld. Als het gaat om optreden in het buitenland zijn werkafspraken nodig. Het kan om staatkundige dan wel juridische redenen nodig zijn om terzake de Grondwet aan te passen. Indien men zo ver zou willen gaan de Minister-President de bevoegdheid te verlenen om aanwijzingen te geven aan andere ministers, dan zou er in ieder geval aanleiding zijn om terzake de Grondwet te wijzigen.**

(014) **Aan de hand van concrete wetsteksten zouden de argumenten voor en tegen de gekozen minister-president kunnen worden geïnventariseerd en de consequenties van zo'n constructie worden bezien.**

4.2 Inleiding

In het geschreven recht is de positie van de Minister-President thans geregeld in:

** de Grondwet;*

de grondwettelijke regeling, artt. 43, 45 en 48, dateert van 1983; zij betreft benoeming en ontslag van de Minister-President en van de andere ministers, alsmede de onderscheiden verantwoordelijkheden hiervoor; art. 45 lid 2 Gw bepaalt dat de Minister-President voorzitter is van de ministerraad;

** het Reglement van Orde van de Raad van Ministers;*

16 artikelen van het RvORvM 1979 hebben (mede) betrekking op de Minister-President en geven invulling aan diens voorzitterschap; bepaald is onder meer dat ministers zaken waarbij het algemeen regeringsbeleid betrokken kan zijn, met de Minister-President moeten bespreken en dat deze in competentiegeschillen tussen ministers beslist;

** een groot aantal formele wetten en gepubliceerde koninklijke besluiten;*

een recente inventarisatie leverde 158 vermeldingen op in 63 wetten en KB's; 131 van de 158 keer krijgt de Minister-President een bevoegdheid toebedeeld;⁵⁶

** de Europese Akte;*

in de Europese Akte van 1986 (art.2) wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds het staatshoofd (de president van Frankrijk) en de regeringsleiders van de lidstaten van de Europese Gemeenschap, die tezamen de Europese Raad vormen, en anderzijds de ministers van buitenlandse zaken, die de Raad bijstaan.

⁵⁶ J.P. Rehwinkel, *De minister-president; Eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?*, diss. RUG, Zwolle, 1991, blz. 23-27.

Rehwinkel wijst erop dat het geschreven recht met betrekking tot de Minister-President zich steeds heeft beperkt tot weergave van al voltrokken ontwikkelingen.⁵⁷ Ook bij de grondwetsherziening van 1983, toen het ambt voor het eerst een basis kreeg in de belangrijkste staatsregeling, werd niet meer weergegeven dan een feitelijk al verworven positie. De wijzigingen in het RvORvM van 1979 betroffen eveneens in de praktijk uitgekristalliseerde regels die pas na verloop van tijd vermelding kregen.

Bij de vraagpunten die de externe commissie heeft te beantwoorden, gaat het ten dele eveneens om (de wenselijkheid van) een aanpassen van het geschreven recht aan ontwikkelingen die zich de laatste 10 jaar hebben voorgedaan (met name in het kader van de Europese Gemeenschap). Op twee onderdelen gaan de voorgelegde vraagpunten echter duidelijk verder, namelijk waar de introductie van de gekozen Minister-President en het toekennen van een aanwijzingsbevoegdheid aan de Minister-President aan de orde worden gesteld. (Grond)wetswijziging die zou leiden tot dergelijke veranderingen/versterkingen van de formele positie van de Minister-President, zou een initiërend karakter dragen, te rechtvaardigen uit een wens tot *verandering* van de bestaande praktijk.

Het ambt van Minister-President is in permanente ontwikkeling en wel zo dat van een aanhoudende versterking kan worden gesproken. Pas sinds 1945 kent het Reglement van Orde van de Raad van Ministers (RvORvM) de voorzitter van de ministerraad de titel van minister-president toe. Ook in de vorige eeuw was echter al sprake van een politieke voorman in het kabinet, wiens naam het «ministerie» sierde en die de raad presideerde (aanvankelijk via tijdelijke benoemingen, later vast voor de duur van het bestaan van het kabinet). Sinds 1933 regelde het RvORvM het vaste voorzitterschap. In 1937 werd een volgende stap gezet door de Minister-President een eigen departement te geven. Na 1945 hebben opeenvolgende RvO's ook steeds grotere – interne – bevoegdheden aan de Minister-President toebedeeld: vaststelling van de agenda en van de orde van de vergadering, een doorslaggevende stem wanneer de stemmen in de ministerraad staken, het voorzitterschap van de onderraden, de beslechting van competentiegeschillen tussen ministers en in twijfelgevallen de beslissing over de vraag of een aangelegenheid in de ministerraad moet worden behandeld.

Sinds 1983 wordt de Minister-President ook in de Grondwet genoemd als voorzitter van de ministerraad en is de praktijk geformaliseerd dat de nieuw benoemde Minister-President de benoemings- en ontslagbesluiten van ministers en staatssecretarissen mede ondertekent. Deze laatste bepaling (art. 48 Gw) benadrukt een specifieke verantwoordelijkheid van de Minister-President: door dit artikel wordt nu verband gelegd tussen de vorming van het kabinet en zijn eigen verantwoordelijkheid. De Grondwet gaat er hierbij van uit dat de nieuwe Minister-President ook formateur van het kabinet is geweest (in 1948, 1951 en 1973 was dit overigens niet zo) en dat hij bij het eerste optreden van het kabinet in de Kamer verantwoording aflegt over de formatie.

Grondwet en RvORvM zwijgen echter er echter over dat de Minister-President in de politieke praktijk een veel grotere verantwoordelijkheid draagt dan alleen voor de interne orde van de ministerraad en voor de vorming van het kabinet. Deze alom erkende verantwoordelijkheden betreffen:

- * de homogeniteit van het kabinet (eenheid van beleid en eenheid in optreden naar buiten);
- * externe presentatie van algemeen regeringsbeleid (aan parlement en

⁵⁷ Ibidem, blz. 31–32.

burgers), althans ten aanzien van de hoofdlijnen hiervan;

- * (informele) sturing van belangrijke beleidsprocessen die het hart raken van het kabinetsprogramma of waarbij het aanzien van Nederland in het geding is (bijvoorbeeld de WAO-problematiek of het Verdrag van Maastricht);

- * het extern optreden van andere ministers (zo hebben onderscheiden Minister-Présidenten in de Tweede Kamer verantwoording afgelegd voor o.a. het optreden van respectievelijk hun collegae-ministers Vredeling, Brinkman en De Korte en ook voor hetgeen zij zelf ter correctie ondernamen). Zulks neemt overigens niet weg dat minister(s) evenzeer politiek verantwoordelijk blijven voor hun externe optreden.

Bovendien vertoont de praktijk de neiging de Minister-Président nog dominerender voor te stellen dan hij in wezen al is. Hierbij kan worden gedacht aan:

- * de wijze waarop de grote politieke partijen hun voorlieden presenteren als (alternatieve) politieke leiders van een volgend kabinet (in 1977 «kies de Minister-Président, kies Joop den Uyl»; in 1986 «laat Lubbers zijn karwei afmaken») – een voorstelling die door de media grif wordt gevolgd;

- * de steeds groter wordende omvang van de collectieve verantwoordelijkheid (afgezet tegen de individuele verantwoordelijkheid van ministers), als gevolg van uitvoerige regeerakkoorden, de complexiteit van beleid (dat nog maar zelden slechts één departement betreft) en de hieruit voortvloeiende noodzaak van coördinatie en harmonisatie. Naarmate de *collectieve* verantwoordelijkheid (in de ministerraad) groeit, stijgt de ster van de Minister-Président navenant;

- * de Europese integratie die meer en meer besluitvorming vereist op het hoogste niveau, in de Europese Raad, aangaande hoofdlijnen van beleid en geschillen in de (Europese) ministerraden. Dientengevolge groeit de Nederlandse Minister-Président volkenrechtelijk boven zijn staatsrechtelijke status uit.

4.3 Internationale vergelijking

Ook in landen waar de Minister-Président niet rechtstreeks wordt gekozen of anderszins over een eigen legitimatie beschikt, komt het voor dat hem bijzondere bevoegdheden zijn toebedeeld die uitgaan boven de status van «eerste onder gelijken», terwijl toch het collegialiteitsbeginsel wordt gehandhaafd. Onder erkenning dat elke vergelijking mank gaat en dat de bestuursculturen en staatsbestellen van verschillende landen te zeer uiteenlopen om ze zonder meer op elkaar te kunnen leggen, is een blik op enkele andere Europese landen niettemin nuttig. Hierna worden drie landen gezien waar, evenals in Nederland, als regel coalities regeren.

In *Duitsland* concentreert de vertrouwensrelatie tussen parlement en regering zich op de Bondskanselier: de Bondsdag kiest met absolute meerderheid van stemmen de kanselier (op voordracht van de Bondsprésident die hiertoe de fractieleiders raadpleegt). De verhouding wordt vervolgens beheerst door het *Kanzlerprinzip*: de Bondskanselier draagt ministers voor voor benoeming en ontslag (door de président); hij draagt de verantwoordelijkheid voor de hoofdlijnen van het regeringsbeleid en stelt deze ook formeel vast (*Richtlinienkompetenz*, art. 65 BVG). Op deze grond kan hij de ministers aanwijzingen geven. Hoewel noch de individuele ministers noch de regering als zodanig met een parlementaire motie van wantrouwen kunnen worden bedreigd (deze moet zich richten tegen de Bondskanselier), bestaat er toch een collegialiteitsbeginsel: de ministers beslissen gezamenlijk in de ministerraad, zij het met inachtneming van de richtlijnen van de kanselier.

In Frankrijk wordt de positie van de *Premier Ministre* overschaduwed door de dominante plaats van de *Président de la République* in het bestel van de Ve Republiek. De president van de republiek is staatshoofd, maar bepaalt ook de hoofdlijnen van het regeringsbeleid: hij zit dan ook de ministerraad voor. Niettemin is de Minister-President (benoemd en ontslagen door de president) toch meer dan primus inter pares jegens de overige ministers. Hij heeft diverse eigen bevoegdheden: ministers worden benoemd en ontslagen op zijn voordracht en onder zijn contra-seign, hij contrasigneert presidentiële besluiten die contraseign behoeven en heeft de leiding in de wetgevingsprocedure (recht van initiatief, bijeenroepen *Commission mixte paritaire*⁵⁸, vragen om advies aan de *Conseil constitutionnel*). Volgens de grondwet heeft de premier de leiding van de regering (dit vooral als coördinerende taak te beschouwen) en komt hem een zelfstandige regelgevende bevoegdheid toe in die gevallen waar de wetgever niet toe is geroepen. Ten slotte is de premier degene die de vertrouwenskwestie in het parlement stelt. Een en ander laat onverlet dat ook in Frankrijk een collegialiteitsbeginsel geldt voor de ministerraad.

In Italië benoemt en ontslaat de president de ministers op voordracht van de Voorzitter van de ministerraad (*Presidente del Consiglio*). Deze is in de regel opgetreden als formateur van het kabinet (op eenzelfde wijze als in Nederland, dus na informaties en dergelijke). Volgens de Italiaanse grondwet geeft de voorzitter van de ministerraad «richting aan het algemeen regeringsbeleid en is hij daarvoor verantwoordelijk. Hij handhaaft de eenheid van beleid en bestuur door de werkzaamheden van de ministers te bevorderen en de coördineren» (art. 95 *Const.*).

4.3.1 Conclusie

Zoals hiervoor aangegeven, lopen ten aanzien van de Minister-President wet en werkelijkheid uiteen. Zulks kan aanleiding zijn om, evenals in het verleden, het geschreven recht in overeenstemming te brengen met de bestaande praktijk. De externe commissie erkent voorts dat twee redenen kunnen worden gegeven om de formele positie van de Minister-President sterker te maken. In de eerste plaats kan de noodzaak de samenhang in het overheidsbeleid te bewaren, tot vergroting nopen van de bevoegdheden tegenover andere ministers (dit onderwerp is echter niet voorgelegd aan deze commissie). Voorts blijkt al bij een vluchtige blik op enkele andere Europese landen met coalitieregeringen dat daar de formele positie van de regeringsleider sterker is dan bij ons. Dit kan een zelfstandig argument zijn om de Nederlandse Minister-President meer bevoegdheden te geven, vooral met het oog op een efficiënt optreden in de Europese Raad.

In de navolgende analyse onderscheidt de commissie tussen positieversterkingen die zijn te verwerkelijken binnen het huidige stelsel van parlementaire legitimatie van de Minister-President en ingrepen die alleen door stelselhervorming zijn te realiseren. Hierbij worden de mogelijkheden stapsgewijs nagelopen in rangorde van «zwaarte» van de eventueel te volgen procedure. Eerst wordt ingegaan op vernieuwingen waarbij kan worden volstaan met een wijziging van het Reglement van Orde van de Raad van Ministers. Vervolgens komen oplossingen aan de orde die tot wijziging van de Grondwet zouden nopen. Tenslotte worden nog eens de pro's en contra's bezien van de gekozen Minister-President.

⁵⁸ Zie par. hierna par. 7.4.2.

4.4 Hervormingen binnen het huidige stelsel

Een positieversterking van de Minister-President met inachtneming van de huidige regeringsvorm en het parlementair stelsel moet worden gerealiseerd binnen de navolgende randvoorwaarden:

- * handhaving van evenredigheid in het kiesstelsel; dus veel politieke (minderheids)partijen;
- * noodzaak van coalitievorming na algemene verkiezingen;
- * collegiaal bestuur binnen de ministerraad;
- * de vertrouwensregel geldt zowel jegens individuele ministers en staatssecretarissen, als tegenover het kabinet als geheel;
- * collectieve verantwoordelijkheid voor het algemeen regeringsbeleid.

In het licht van deze beperkingen heeft de commissie de navolgende mogelijkheden onderzocht tot verruiming van de formele bevoegdheden van de Minister-President:

a. Opname in het Reglement van Orde van de Raad van Ministers van een bepaling waarin de primaire verantwoordelijkheid van de Minister-President voor de externe presentatie van het algemeen regeringsbeleid wordt neergelegd, onverlet de verantwoordelijkheid van de andere ministers.

Het betreft hier niet meer dan het vastleggen van een in de praktijk reeds stevig gevestigde en algemeen erkende bevoegdheid. Bij de presentatie van het algemeen regeringsbeleid beperkt de Minister-President zich al lang niet meer tot de weergave van besluiten van de ministerraad, maar waagt hij zich veelvuldig aan bespiegelingen over actuele politieke kwesties. Doordat steeds meer onderwerpen raken aan het algemeen regeringsbeleid, kan hij vrijelijk het woord voeren over allerlei zaken. Dit leidt tegenwoordig niet meer tot grote problemen.⁵⁹

b. Opname in het RvORvM van een bepaling waarin de Minister-President coördinerende bevoegdheden worden toegekend op het terrein van het buitenlands beleid, in het bijzonder het Europees beleid.

Het probleem in met name het Europese beleid is dat dit langzamerhand *alle* beleidssectoren raakt, zonder zich te storen aan de departementale indeling in Nederland. Het tegenover de Gemeenschap te voeren beleid betreft vaak zoveel dossiers tegelijk dat een aanhoudende en zeer omvangrijke coördinatielast ontstaat, waarbij alle departementen zijn betrokken.⁶⁰ De coördinatie terzake berust thans bij de Coördinatiecommissie voor Europese Associatie- en Integratieproblemen (CoCo), onder (politiek) voorzitterschap van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. De CoCo is het ambtelijk voorportaal van de Raad voor Europese Zaken (onderraad van de ministerraad, voorgezeten door de Minister-President).

In het jegens de EG te voeren beleid is veelal geen sprake van een exclusief buitenlands-politieke invalshoek. De wens voornoemde coördinatie te doen plaatsvinden vanuit het *algemeen* regeringsbeleid, kan aanleiding zijn een grotere rol te overwegen van de Minister-President, naast de eerdergenoemde behoefte diens bevoegdheden meer gelijk te trekken met die van zijn collega's in de Europese Raad.

c. Expliciete vermelding in het RvORvM van een bevoegdheid om binnen de marges van een door de ministerraad vastgesteld mandaat, maar zo nodig in afwijking van dit mandaat en zo mogelijk na overleg en in overeenstemming met de minister van Buitenlandse Zaken te handelen en te besluiten binnen de Europese Raad.

Een bevoegdheid van de Minister-President om, onder bepaalde

⁵⁹ Aldus J.P. Rehwinkel, op.cit., blz. 127-128.

⁶⁰ Vgl. J.P.H. Donner (rapp.), De gevolgen van een Europese «vierde» bestuurslaag, Rapport van een werkgroep van de Europese Beweging in Nederland, Den Haag, 1991, blz. 60-66.

voorwaarden, zo nodig buiten het verleende mandaat te treden, zou uitkomst kunnen bieden bij onvoorziene situaties in de Europese Raad. Een bepaling van deze strekking formaliseert deels de bestaande praktijk, maar geeft tevens, binnen de politieke verhoudingen in de ministerraad, de bijzondere positie van de Minister-President in het Europese beleid weer.

d. Wijziging van art. 45 van de Grondwet in de zin dat de Minister-President wordt belast met de bevordering en bewaking van de eenheid van de regering en het door haar te voeren beleid.

Een dergelijke bepaling houdt erkenning in van de bestaande situatie. Zij zou de formele positie van de Minister-President versterken tegenover individuele ministers en de ministerraad, ook al wordt hem hierdoor geen additioneel instrument in handen gegeven. Ook zonder nadere instrumentering mag, naar het oordeel van de commissie, van de desbetreffende statusverzwaring een politiek-materiële werking worden verwacht.

e. Opname in de Grondwet en het RvORvM van de primaire verantwoordelijkheid van de Minister-President voor de uitvoering van door de ministerraad vastgesteld algemeen regeringsbeleid; hierbij zou de Minister-President de bevoegdheid kunnen krijgen zo nodig aanwijzingen omtrent de uitvoering van dit beleid te geven aan andere ministers.

De commissie heeft de verschillende vormen van een aanwijzigingsbevoegdheid overwogen. Naar haar oordeel zou een *algemene* aanwijzingsbevoegdheid van de Minister-President ten aanzien van de hoofdlijnen van het regeringsbeleid het stelsel van collectieve besluitvorming in de ministerraad doorbreken. Een dergelijke algemene bevoegdheid zou eerst kunnen worden verwerkelijkt wanneer de collegiale bestuursvorm ook grondwettelijk wijziging ondergaat, bijvoorbeeld door invoering van een rechtstreeks gekozen Minister-President.

Met de hierboven weergegeven aanwijzigingsbevoegdheid ten aanzien van de *uitvoering* van het regeringsbeleid, wordt beoogd het beginsel van de collegiale besluitvorming in stand te houden. De aanwijzingen beperken zich tot de (wijze van) uitvoering van *door de ministerraad vastgesteld* regeringsbeleid en kunnen zowel de nadere vormgeving als het tempo van uitvoering betreffen. In de commissie is niettemin de vraag gerezen of de feitelijke uitwerking van een dergelijke beperkte aanwijzingsbevoegdheid niet toch te zeer afbreuk zou doen aan het collegiale bestuur.

f. Wijziging van art. 48 van de Grondwet in de zin dat de Minister-President bevoegd wordt de ministers en staatssecretarissen voor te dragen voor benoeming en ontslag.

Het betreft hier een aanscherping van de bestaande bepaling omtrent het contrasigneren van de desbetreffende Koninklijke Besluiten, door de expliciete vermelding dat de Minister-President ook verantwoordelijk is voor de voordracht. Dit zou inhouden dat eerst de benoeming van de Minister-President wordt geformaliseerd alvorens deze de andere ministers voordraagt. Aldus wordt diens verantwoordelijkheid onderstreept voor de homogeniteit van het kabinet. Dit behoeft overigens niet te betekenen dat de Minister-President terzake alleen beslist. Bij coalitie-kabinetten zal dit doorgaans niet het geval zijn. De aanscherping maakt duidelijk dat de Minister-President een bijzondere verantwoordelijkheid draagt voor het aanstellen van ministers en staatssecretarissen en voor hun functioneren.

4.4.1 Conclusies

Een versterking van de bevoegdheden van de Minister-President, om zijn positie in het formele recht in overeenstemming te brengen met de gegroeide politieke praktijk en om deze meer op één lijn te brengen met die van de regeringsleiders in de Europese Raad, acht de externe commissie opportuun. (Hierdoor kan ook de samenhang in het overheidsbeleid worden bevorderd.) Anderzijds hecht de commissie, binnen het huidige stelsel van legitimatie van de Minister-President, belang aan het collegiaal bestuur binnen de ministerraad en aan de collectieve verantwoordelijkheid van de raad voor het algemeen regeringsbeleid.

Deze begrenzing leidt ertoe dat de externe commissie het accent legt op een formele positieversterking die aansluit bij de gegroeide werkelijkheid. Als een dergelijke versterking haar beslag kan krijgen door wijziging van het Reglement van Orde van de Raad van Ministers, heeft dit als voordeel dat de gewenste veranderingen op eenvoudige wijze zijn te realiseren. Met betrekking tot wetswijziging, en met name eventuele wijziging van de Grondwet, onderscheidt de commissie twee mogelijkheden: indien een dergelijke wijziging *noodzakelijk* is ter verwerkelijking van de beoogde positieversterking zou de «zwaarte» van de procedure (m.n. bij de Grondwet) geen argument mogen zijn om er van af te zien; gaat het evenwel om zaken die als codificerend kunnen worden omschreven, dan kunnen deze worden meegenomen bij noodzakelijke (grond)wetswijzigingen uit anderen hoofde.

Naar de mening van de externe commissie dient in het RvORvM tot uitdrukking te worden gebracht dat de Minister-President als regel optreedt en het woord voert namens de ministerraad (de hierboven genoemde *mogelijkheid a*).

Een *algemene* coördinerende bevoegdheid ten aanzien van het buitenlandse, c.q. Europese beleid (*mogelijkheid b*), acht de externe commissie niet gewenst. De desbetreffende coördinatietaken (wat de EG betreft thans op bevredigende wijze verricht door bovengenoemde CoCo) is zeer zwaar en veelomvattend. Liever dan de Minister-President hiermee te belasten en hem aldus tot «medespeler» te maken in het interdepartementale krachtenveld – wil de externe commissie hem vrijhouden van dergelijke beleidsvoorbereidende taken, zodat hij, waar nodig, kan optreden als *arbiter* uit hoofde van de gewenste eenheid van het regeringsbeleid. Het verleggen van coördinerende bevoegdheden op het internationale vlak alleen, is ook niet logisch. Juist het door elkaar heen lopen van binnen- en buitenlands beleid noopt ertoe laatstgenoemd terrein niet anders te behandelen dan andere beleidsvelden: de coördinatie komt toe aan de meestbetrokken minister, in dit geval Buitenlandse Zaken.⁶¹

Het vorenstaande laat onverlet dat de externe commissie wél een aanscherping gewenst acht van de in 1978 vastgelegde regels voor het optreden van de Minister-President in de Europese Raad.⁶² Dit is te bereiken door in het RvORvM vast te leggen dat hij daar, op bepaalde voorwaarden, kan optreden in afwijking van een door de ministerraad vastgestelde mandaat (*mogelijkheid c*). Het is de vraag of hij in voorkomende gevallen uitsluitend de instemming van de minister van Buitenlandse Zaken zou dienen te zoeken, of eventueel ook van de vice-minister-president en/of andere ministers wie een bepaalde aangelegenheid mede aangaat. Waar hier de grens van de mogelijkheden veelal zal worden bepaald door praktische omstandigheden, meent de commissie dat kan worden volstaan met vermelding van de minister van

⁶¹ Vgl. M. van der Stoep, «Grotere rol premier in buitenlands beleid», NRC-Handelsblad, 15 juni 1992.

⁶² Brief van de Minister-President d.d. 22 december 1978; Tweede Kamer 1978–1979, 15 424, nr. 1.3.

Buitenlandse Zaken. Hoe hij verder te werk gaat, kan worden overgelaten aan de Minister-President.

De commissie is voorstander van een wijziging van art. 45 van de Grondwet teneinde de verantwoordelijkheid van de Minister-President te expliciteren voor de eenheid van de regering en het regeringsbeleid (*mogelijkheid d*). Ook vermelding in art. 48 Gw van de verantwoordelijkheid van de Minister-President voor de voordracht van ministers (*mogelijkheid f*), acht de commissie gewenst.

Aangaande het toekennen aan de Minister-President van een aanwijzingsbevoegdheid jegens andere ministers voor de uitvoering van het regeringsbeleid (*mogelijkheid e*) waren de meningen in de commissie verdeeld. Onder erkenning van de wenselijkheid de Minister-President een instrument te geven om te interveniëren wanneer de uitvoering van vastgesteld beleid duidelijk hapert, achtte de meerderheid van de commissie de toekenning van een aanwijzingsbevoegdheid, ook in de relatief lichte vorm die hier aan de orde is gesteld, toch moeilijk verenigbaar met het collegiaal bestuur zoals dit in de ministerraad bestaat en met de individuele verantwoordelijkheid van elke minister. Voorts zouden onduidelijkheden kunnen ontstaan in het verkeer tussen regering en Kamer. Kunnen individuele ministers hun handelen dan rechtvaardigen met een beroep op een gegeven aanwijzing? Kan de Kamer de Minister-President pressen tot gebruik van zijn aanwijzingsbevoegdheid, c.q. hem nalatigheid verwijten indien hij deze bevoegdheid niet heeft gebruikt?

Tegenover deze zienswijze van de meerderheid van de commissie stond de opvatting van een minderheid⁶³ dat een aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van de uitvoering van door de ministerraad vastgesteld beleid geenszins de collegiale besluitvorming doorbreekt, zeker niet indien hiertegen beroep zou openstaan op de ministerraad. Deze minderheid van de commissie achtte een dergelijke bevoegdheid van de Minister-President wenselijk met het oog op het doorbreken van patstellingen waarin uitvoeringsmaatregelen terecht kunnen komen en met het oog op slepende controverses in de uitvoering van beleid tussen verschillende departementen. De minderheid verwachtte geen problemen in het verkeer met het parlement, aangezien ministers te allen tijde verantwoordelijk zouden blijven, ook ten aanzien van het opvolgen van de aanwijzingen van de Minister-President.

Gaande de discussies bleek de commissie zich in ieder geval te kunnen verenigen op een voorstel dat verruiming inhoudt van de bevoegdheid van de Minister-President om punten op de agenda van de ministerraad te zetten, eventueel tegen de wens van een of meer ministers in. Dit biedt de Minister-President een additionele mogelijkheid in voorkomende gevallen een initiërende rol te spelen, zonder afbreuk te doen aan het collegiaal bestuur.

4.4.2 Aanbevelingen

De externe commissie adviseert:

(005) vastlegging in het Reglement van Orde van de ministerraad van de verantwoordelijkheid van de Minister-President voor de eenheid van de regering en van het algemeen regeringsbeleid en de presentatie van dat beleid.

Toekenning van de bevoegdheid aan de Minister-President punten op de agenda van de ministerraad te plaatsen indien hij dit noodzakelijk acht.

Indien op enig moment tot grondwetswijziging wordt besloten, zou art. 45 Gw dienen te worden aangepast, in de zin

⁶³ Bestaande uit de leden De Graaf en Ernsting.

dat de Minister-President wordt belast met de bevordering en bewaking van de eenheid van de regering en het door haar te voeren beleid.

(008 a-d) **toekenning van de bevoegdheid aan de Minister-President bij optreden in de Europese Raad om, binnen de grenzen van een door de ministerraad vastgesteld mandaat, maar zo nodig in afwijking hiervan, te handelen en te besluiten, indien mogelijk in overeenstemming met de minister van Buitenlandse Zaken.**

Een bevoegdheid van de Minister-President aanwijzingen te geven aan andere ministers, acht de commissie ongewenst.

Indien op enig moment tot grondwetswijziging wordt besloten, zou art. art. 48 Gw zodanig dienen te worden gewijzigd dat de Minister-President bevoegd wordt ministers en staatssecretarissen voor te dragen voor benoeming en ontslag.

4.4.2.1 *Tekstvoorstellen*

Voorname aanbevelingen geven aanleiding tot de navolgende tekstvoorstellen:

Reglement van Orde van de Raad van Ministers

Art. 24A De Minister-President is verantwoordelijk voor de verschaffing van informatie over het algemeen regeringsbeleid.

Toelichting: De voorgestelde bepaling laat open dat andere ministers ook informatie verschaffen over het algemeen regeringsbeleid, maar veronderstelt wel dat er terzake zekere afspraken worden gemaakt met de Minister-President. Het is ook mogelijk de verantwoordelijkheid verder aan te scherpen door een voorafgaande machtiging van de Minister-President voor de verschaffing van informatie voor te schrijven. Een dergelijke aanscherping zou beperkt kunnen worden tot de verschaffing van informatie aan de pers.

Art. 5A De Minister-President kan aangelegenheden bij welke de voortgang en de wijze van uitvoering van het algemeen regeringsbeleid betrokken zijn, in de Raad brengen.

Toelichting: De voorgestelde bepaling verschilt in zoverre van het huidige artikel 5, dat zij het initiatief en de bevoegdheid tot agendering in handen legt van de Minister-President. Als gevolg hiervan kan hij zelfstandig een onderwerp agenderen, ook tegen de wens van de eerstverantwoordelijke minister(s) in. Het huidige artikel 5 biedt hiertoe weliswaar indirect reeds een beperkte mogelijkheid, maar in de praktijk is agendering afhankelijk van het initiatief van, overleg met of instemming van de meestbetrokken minister(s). In de voorgestelde bepaling wordt aan de agenderingsbevoegdheid een veel ruimere werking gegeven. Als tevens het huidige artikel 5 gehandhaafd blijft, is de voorgestelde agenderingsbevoegdheid evenwel niet exclusief.

De commissie sluit niet uit dat de voorgestelde bepaling tot grondwetswijziging kan nopen, aangezien deze in concrete gevallen de bepaling van de grens tussen individuele en collectieve ministeriële verantwoordelijkheid in handen legt van de Minister-President, zonder het voorbehoud van instemming van de eerstverantwoordelijke minister(s). Een grondwetsbepaling die een grondslag biedt voor een agenderingsbevoegdheid van de minister-president, kan luiden als volgt:

Art. 45 Gw. tweede lid

De Minister-President is voorzitter van de ministerraad en stelt de agenda van de vergaderingen van de ministerraad vast.

Art. 11 lid 4 De Minister-President kan, in afwijking van het tweede lid, als lid van de Europese Raad en van de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschap in de samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders zo nodig, indien mogelijk na overleg en in overeenstemming met de Minister van Buitenlandse Zaken, handelen in afwijking van een besluit van de ministerraad.

Toelichting: In de voorgestelde bepaling wordt een mandaat opgevat als een besluit van de ministerraad (het RvORvM kent het begrip «mandaat» niet als zodanig). Hierbij zij opgemerkt, dat het ten aanzien van deze voorgestelde bepaling (art. 24D, derde lid) de vraag is of zij overeenstemt met de Grondwet. Het voorzitterschap van de ministerraad machtigt de Minister-President in elk geval niet tot handelen tegen de besluiten van de ministerraad.

Indien grondwetswijziging noodzakelijk wordt geacht, zou art. 45 Gw. vierde lid kunnen worden gewijzigd als volgt: De Minister-President kan, zo nodig, als lid van de Europese Raad en van de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschap handelen zonder voorafgaand besluit van de ministerraad terzake.

Aan de Europese Raad is toegevoegd de Raad van Ministers van de EG in de samenstelling van de staatshoofden en regeringsleiders. De voorzitter van de Commissie is lid van de Europese Raad maar niet van de genoemde Raad. Voorts wordt de Europese Raad «bijgestaan» door de ministers van Buitenlandse Zaken en leden van de Commissie, maar dit is niet het geval bij de genoemde Raad. Tot op heden waren de grenzen tussen beide Raden weinig afgebakend. Het Verdrag van Maastricht introduceert expliciet het onderscheid (art. 109 J, tweede en derde lid: besluitvorming over de overgang van de tweede naar de derde fase van de EMU).

De voorgestelde bepaling in het RvORvM is opgenomen in artikel 11 om duidelijk te maken dat het gaat om een afwijking van art. 11, tweede lid. Mogelijk zou de voorgestelde bepaling aan zeggingskracht winnen, ook in het kader van de besluitvorming van de RvM, indien ook de samenstelling en werkwijze van de Coördinatie Commissie (als enige interdepartementale ambtelijke commissie onder politiek voorzitterschap), alsmede van de Raad voor Europese Zaken zouden worden opgenomen in het RvORvM.

Een dergelijk apart hoofdstuk in het RvORvM over de Europese besluitvorming zou er als volgt kunnen uitzien:

Reglement van Orde van de Raad van Ministers

Par. 5A: Europese Zaken

Art. 24A

1. Er is een coördinatiecommissie voor Europese integratie
2. De coördinatiecommissie bereidt de besluitvorming voor inzake het handelen van de leden van de Ministerraad en de Staatssecretarissen als leden van de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschap en de Europese Unie alsmede van de Europese Raad.
3. De coördinatiecommissie legt haar conclusies voor aan de Raad voor Europese Zaken of rechtstreeks aan de Ministerraad.

Art. 24B

1. De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken is voorzitter van de coördinatiecommissie.

2. De leden van de coördinatiecommissie zijn ambtenaren van de ministeries.

3. De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken benoemt de secretaris van de coördinatiecommissie.

Art. 24C

1. Er is een onderraad van de Ministerraad, de Raad voor Europese Zaken, die besluitvorming voorbereidt inzake het handelen van de leden van de Ministerraad en de Staatssecretarissen als leden van de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschap en de Europese Unie alsmede van de Europese Raad.

2. De Minister-President is voorzitter van de Raad voor Europese Zaken.

3. De Minister van Buitenlandse Zaken coördineert de voorbereiding van de onderwerpen die worden behandeld door de Raad voor Europese Zaken.

Art. 24D

1. De Ministerraad beraadslaagt en besluit over de conclusies van de coördinatiecommissie en de Raad voor Europese Zaken.

2. De Staatssecretarissen, Ministers en de Minister-President handelen als leden van de Raad van de Europese Gemeenschap en de Europese Unie alsmede van de Europese Raad in overeenstemming met de besluiten van de Ministerraad terzake.

3. De Minister-President kan als lid van de Europese Raad en van de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschap in de samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders zo nodig, indien mogelijk na overleg en in overeenstemming met (de Vice-Minister-President en/of de Minister die het aangaat) de Minister van Buitenlandse Zaken, handelen zonder een besluit van de Ministerraad terzake.

Grondwet

Art. 45

lid 2 De Raad van Ministers beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid.

lid 3 De Minister-President is voorzitter van de Raad van Ministers. Hij bevordert de eenheid van de regering en van het door haar te voeren beleid.

Toelichting: In de voorgestelde bepaling is ten opzichte van de huidige Grondwet de taak de eenheid van het algemeen regeringsbeleid te bevorderen, verplaatst van de ministerraad naar de Minister-President. De commissie gaat ervan uit dat deze wijziging niet in de weg staat aan de aanwijzing van coördinerende ministers. Voorts neemt zij aan dat de bepaling geen afbreuk doet aan de verplichting van de individuele ministers om bij de uitoefening van hun ministeriële verantwoordelijkheid tevens rekening te houden met de coördinatie tussen ministers en in de ministerraad, als onderdeel van het lidmaatschap van de ministerraad en de collegiale verantwoordelijkheid voor het algemeen regeringsbeleid.

Met de toevoeging dat «de eenheid van de regering» is beoogd de bijzondere verantwoordelijkheid van de Minister-President tot uitdrukking te brengen voor de homogeniteit van de ministerraad.

Art.48

lid 1 Het Koninklijk Besluit waarbij de Minister-President wordt benoemd, wordt mede door hem ondertekend.

lid 2 De Koninklijke Besluiten waarbij de overige ministers en de staatssecretarissen worden benoemd of ontslagen, worden

genomen op voordracht van de Minister-President en mede door hem ondertekend.

Toelichting: De voorgestelde bepaling gaat wat verder dan de bestaande praktijk. Onder het huidige art. 48 Gw vindt in alle gevallen (inclusief een ministercrisis) benoeming en ontslag van ministers en staatssecretarissen plaats op voordracht van de Minister-President, behalve bij een kabinetcrisis. Onder de voorgestelde bepaling zou ook in dat geval de aanblijvende of nieuwe Minister-President de voordracht doen. De voorgestelde bepaling sluit aan bij de praktijk dat er geen voordracht bestaat bij de benoeming en het ontslag van de Minister-President zelf.

4.5 De gekozen Minister-President

4.5.1 Inleiding

D66 heeft, zoals bekend, in de jaren zestig het denkbeeld gelanceerd de Minister-President rechtstreeks te laten aanwijzen door de kiezers. Dit denkbeeld is vervolgens in discussie geweest in verschillende varianten. Zo kwam destijds de Staatscommissie Cals-Donner tot de aanbeveling de kiezers bij de Tweede-Kamerverkiezingen tevens te laten stemmen over de vraag «wie belast zou moeten worden met de leiding van een te vormen kabinet» en hierbij de grondwettelijke mogelijkheden te scheppen voor invoering van een meervoudig districtenstelsel.⁶⁴ Denkbaar is echter ook de kiezers twee stemmen te laten uitbrengen, één op de lijst van voorkeur voor de Tweede Kamer en één op de persoon van voorkeur voor het ambt van Minister-President, onder handhaving van het stelsel van evenredigheid. Voorts kunnen verscheidene modaliteiten worden bedacht om de gekozen Minister-President aan een overtuigende meerderheid te helpen, bijvoorbeeld door meer dan één stemronde in te lassen. In alle varianten zal worden beoogd de aldus gekozen Minister-President vervolgens naar eigen inzicht een kabinet te laten formeren, dat de regeringsverantwoordelijkheid draagt binnen de grenzen die het budgetrecht en de medewetgevende bevoegdheid van de volksvertegenwoordiging stellen.

Veel meer dan de in het voorgaande aanbevolen wijzigingen, zou invoering van de gekozen Minister-President in sterke mate een afwijking inhouden van het formeel vastgelegde staatsrecht, c.q. de gegroeide staatsrechtelijke praktijk. Zulks komt tot uitdrukking bij toetsing aan de in 4.2.4. genoemde kenmerken van het huidige stelsel:

** Evenredigheid in het kiesstelsel*

De verkiezing van een Minister-President zou, als gezegd, kunnen plaatsvinden onder een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Het eenvoudigst is dan dat de kandidaat die het grootste aantal stemmen op zich verenigt, Minister-President wordt. Waar evenwel een hervorming in deze zin uitdrukkelijk een versterking beoogt van zowel de positie als de legitimatie van het ambt van Minister-President, is het de vraag of een kandidaat die wel de meerderheid behaalt, maar lager scoort dan 50% van de uitgebrachte stemmen, het verlangde mandaat bezit. Een dergelijke, slechts relatieve meerderheid zou in elk geval afbreuk doen aan zijn gezag. In Nederlandse verhoudingen is een dergelijke uitslag, bij hantering van het «first past the post»-systeem, zeer wel denkbaar.

Om hieraan tegemoet te komen, d.w.z. toch de gewenste absolute meerderheid te bereiken, zou na de kamerverkiezingen, binnen korte tijd (1 of 2 weken), nog een tweede stemronde kunnen worden gehouden, nu om van de twee kandidaten met het hoogste aantal stemmen er alsnog

⁶⁴ Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, Tweede rapport, op.cit.

één een (kunstmatig tot stand gebrachte) absolute meerderheid te verschaffen. Een variant hierop is de kiezer in één stemronde de kandidaten in een voorkeursvolgorde te laten zetten (de zogenoemde alternatieve stem).

Uiteraard zou het probleem van een onvoldoend sterke meerderheid kunnen worden voorkomen door, met de Staatscommissie Cals-Donner, de invoering van een gekozen Minister-President te koppelen aan een districtenstelsel. Naarmate het aantal kiesdistricten toeneemt – dus naarmate het evenredigheidsbeginsel verder wordt doorbroken – stijgt uiteraard de kans op een absolute meerderheid in één ronde. De nadelen van deze oplossing zijn belicht in hoofdstuk 3. In elk geval is een zodanige vernieuwing niet te verenigen met de grenzen die in de vraagpunten over het kiesstelsel zijn aangebracht.

** Coalitievorming*

Coalitievorming, die onder het huidige systeem pas na de stembus plaatsvindt, wordt bij rechtstreekse verkiezing van de Minister-President naar voren gehaald in de tijd.

Indien slechts één stemronde wordt gehouden, zullen partijen pogen door afspraken vooraf de kansen van een (gezamenlijke) kandidaat te vergroten. In geval van twee ronden, zullen partijen zich eerst (wanneer ook voor de Tweede Kamer wordt gestemd) nog tegen elkaar afzetten, met het oogmerk zich te «profilieren». Voor de tweede ronde zal coalitievorming op hoofdlijnen noodzakelijk zijn, waarbij de inmiddels ontstane krachtsverhoudingen in de alsdan nieuw verkozen Tweede Kamer een belangrijke rol zullen spelen, met name om – met het oog op de (mede-)wetgevende bevoegdheid van de Kamer – een verschil in politieke kleur tussen de Minister-President en de kamermeerderheid zoveel mogelijk te voorkomen. Of dit steeds zal lukken, is uiteraard de vraag.

** Collegiaal bestuur binnen de ministerraad*

De rechtstreeks gekozen Minister-President is van rechtswege de formateur van zijn eigen kabinet (de rol van het staatshoofd in de kabinetsvorming wordt aldus teruggebracht tot niet meer dan een formaliteit). De eigen legitimatie van de Minister-President brengt met zich mee dat deze de ministers en staatssecretarissen voordraagt voor benoeming en ontslag, en zowel de formele als de feitelijke leiding heeft van het regeringsbeleid. Dit betekent noodzakelijkerwijs de introductie van een formele aanwijzingsbevoegdheid jegens de ministers. Het collegiaal bestuur kan formeel nog wel functioneren (zie de situatie in Duitsland), maar wordt materieel toch in belangrijke mate afgezwakt.

** Werking van de vertrouwensregel*

Indien de Minister-President rechtstreeks wordt gekozen, is het de vraag of in het gemeen verkeer met het parlement de vertrouwensregel – te formuleren als: vertrouwen wordt aangenomen totdat het tegendeel blijkt – moet worden gehandhaafd. Zo ja, dan zal deze toch een duidelijk andere invulling krijgen.

In geval wordt uitgegaan van een vertrouwensregel, zal de gekozen Minister-President niet gauw op politieke gronden kunnen worden weggezonden door het vertegenwoordigend orgaan. Immers, hij ontleent zijn legitimatie niet aan het vertrouwen van het parlement, maar rechtstreeks aan de kiezers. Als niettemin de Minister-President zich gedwongen ziet het ontslag van zijn kabinet aan te bieden als gevolg van een wantrouwensvotum, of bij gedrag van de Kamer(meerderheid) dat hij als zodanig wenst uit te leggen, zal tevens ontbinding van de Kamer

moeten worden uitgelokt. Anders dan nu, ligt de reden hiervoor niet in de wens een regering(scoalitie) te vormen op basis van nieuwe door de kiezers gevormde meerderheden (de macht wordt immers los van de Kamer gevormd). De kamerontbinding komt dan voort uit de gedachte dat het aan de kiezers is het conflict te beslissen: zij dienen of een andere Minister-President ofwel een andere kamermeerderheid te kiezen.

Het vertrouwen dat de ministers bij de volksvertegenwoordiging dienen te genieten, zal vooral betrekking hebben op hun persoonlijk functioneren. Wat de inhoud van het beleid betreft, zullen zij als regel in functie kunnen blijven zolang zij het vertrouwen genieten van de Minister-President, aan wie zij immers hun mandaat ontleen. Dit laat overigens onverlet dat ministers van wie majeure beleidsvoorstellen (telkenmale) door de Kamer worden afgewezen, kunnen besluiten ontslag in te dienen. Zij kunnen in wezen hiertoe geprest worden: indien het parlement nadrukkelijk het vertrouwen in een minister opzegt, zal dit hem het werken feitelijk onmogelijk maken en rest geen andere uitweg dan ontslag.

Wordt geen vertrouwensregel tussen Minister-President en parlement aangenomen, dan zal het mandaat van de Minister-President bepaald worden door zijn vaste ambtstermijn. Tussentijds aftreden is dan alleen mogelijk om persoonlijke of zware rechtmatigheidsredenen («impeachment»). In zo'n geval zou van rechtswege ontbinding van de Tweede Kamer dienen te volgen, en dus nieuwe verkiezingen, zowel voor de Tweede Kamer als voor de Minister-President. Voor ministers en staatssecretarissen zou onverminderd de eis van het persoonlijk vertrouwen gelden (in de zin van het niet afwezig blijven).

Als geen vertrouwensregel geldt, en dus wordt uitgegaan een afzonderlijk mandaat van zowel Minister-President als Tweede Kamer, behoort de Minister-President ook geen recht tot kamerontbinding toe te komen. Anders zou de facto toch een vertrouwensrelatie ontstaan: ook in de relatie gekozen Minister-President – Tweede Kamer zal immers gelden dat niet tweemaal vanwege eenzelfde feit mag worden ontbonden en een blijvend dwarsliggende Kamer kan zich beroepen op een later en dus actueler mandaat. In dit model dienen Minister-President en Kamer het met elkaar te rooien voor de duur van de gehele periode.

* *Collectieve verantwoordelijkheid*

Ook onder een gekozen Minister-President kan de regering collectief verantwoordelijk worden gehouden voor het algemeen regeringsbeleid. De invulling van de vertrouwensregel (zie hiervoor) zal bepalen of en in welke mate deze politieke verantwoordelijkheid nog kan worden gesanc-tioneerd.

4.5.2 *Overwegingen*

Voor- en nadelen van de gekozen Minister-President zijn uitgebreid gezien door de Staatscommissie Cals-Donner. Zij kwam destijds tot de aanbeveling de kiezers bij de Tweede-kamerverkiezingen tevens te laten stemmen over de vraag «wie belast zou moeten worden met de leiding van een te vormen kabinet» en hierbij de grondwettelijke mogelijkheden te scheppen voor invoering van een meervoudig districtenstelsel.⁶⁵

Het toenmalige kabinet-De Jong wees een desbetreffende grondwetswijziging echter af, met het argument dat de opvattingen terzake nog niet voldoende waren uitgekristalliseerd. Voor een initiatiefvoorstel Van Thijn c.s. tot grondwetsherziening conform de voorstellen van de Staatscommissie bleek vervolgens geen kamermeerderheid te bestaan, waarna

⁶⁵ Ibidem.

dit werd ingetrokken. Voorstellen van het kabinet-Den Uyl met dezelfde strekking vonden evenmin genade bij de kamermeerderheid.

Aldus bloedde begin jaren '70 de discussie over de gekozen Minister-President dood. In 1984 werd de figuur nog kort gememoreerd in het rapport van de Staatscommissie Biesheuvel.⁶⁶ Deze commissie achtte het, gezien de gebleken weerstand, kennelijk niet zinvol op dit punt tot een aanbeveling te komen en concentreerde zich, in plaats hiervan, op de mogelijkheid van een (al dan niet rechtstreeks) gekozen kabinetsformateur (zie hierna par. 5).

De gekozen Minister-President komt tot dusver nergens ter wereld voor. Zelfs in het Verenigd Koninkrijk, waar al meer dan een eeuw lang «prime ministerial government» bestaat, ontleent de premier zijn legitimatie aan *parlementsverkiezingen* en niet aan een uitspraak van de kiezers over zijn persoon.⁶⁷ Het rechtstreeks aanwijzen van de regeringsleider door het kiezerscorps bleef tot dusver voorbehouden aan andere vormen van democratie, namelijk presidentiële stelsels. Op deze regel komt binnenkort één uitzondering. Israël heeft namelijk onlangs besloten vanaf 1996 bij gelegenheid van de verkiezingen voor de Knesset tevens de Minister-President rechtstreeks te kiezen. (Staatshoofd blijft de President).

Men kan tegenwerpen dat het onderscheid tussen parlementaire en presidentiële democratie hier te formeel wordt gebruikt. Immers, het vorenstaande laat onverlet dat ook in vele parlementaire democratieën de keuze voor een partij tegenwoordig in sterke mate wordt medebepaald door (vertrouwen in) een persoon, in plaats van andersom, iets wat de politieke partijen die de persoon in kwestie voordragen, uiteraard terdege beseffen, getuige verkiezingsleuzen als «Kies de minister-president» enz. In het midden latend of dit laatste nu een argument pro of juist contra de gekozen Minister-President is (de gewenste «personalisering van de macht» blijkt in de praktijk al in belangrijke mate haar beslag te hebben gevonden), blijft niettemin het, voor de relatie regering-volksvertegenwoordiging belangrijke, onderscheid bestaan naar de oorsprong van de macht: in een parlementair stelsel, «gepersonaliseerd» of niet, ontleent de Minister-President zijn legitimatie aan het vertrouwen van de kamermeerderheid en niet aan een uitspraak van de kiezers.

De Staatscommissie Biesheuvel noemt, in een opsomming van de tot 1984 gewisselde argumenten pro en contra, dit laatste, het teloorgaan van de vertrouwensregel als belangrijkste bezwaar. Invoering van de rechtstreeks gekozen Minister-President betekent afschaffing van ons parlementaire stelsel, omdat de vertrouwensrelatie tussen kabinet en parlement geen noodzakelijke voorwaarde meer is voor het voortbestaan van een kabinet. De invoering ontnemt de beleidscontrole aan het parlement, dat daartoe wel de middelen heeft, en geeft deze aan de kiezers die daartoe geen ander middel hebben dan eens in de vier jaren te stemmen. Aan de ene kant zou, aldus de tegenstanders, de controlefunctie van het parlement verzwakt worden, doordat het een minister niet meer met zijn sanctie kan treffen, terwijl aan de andere kant de positie van het kabinet bij de wetgevende arbeid verzwakt zou kunnen worden doordat het de thans gebruikelijke drukmiddelen niet meer kan uitoefenen.

Volgens tegenstanders van het idee zou invoering neerkomen op een – op democratische gronden – onaanvaardbare versterking van de positie van de Minister-President. Het zou een stap zijn op weg naar een presidentieel stelsel met alle daaraan verbonden bezwaren.

⁶⁶ Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming, Relatie kiezers-beleidsvorming, Den Haag, 1984.

⁶⁷ J.P. Rehwinkel, op.cit., blz. 238.

Tenslotte achten sommige tegenstanders rechtstreekse verkiezing van de Minister-President onverenigbaar met de constitutionele monarchie.

Als argument pro haalt de commissie Biesheuvel de overtuiging van voorstanders aan dat invoering van de rechtstreeks gekozen Minister-President de invloed van de kiezers zou vergroten op de bepaling van de politieke kleur van het te vormen kabinet en de formatieprocedure zou bespoedigen.

In de discussies binnen de externe commissie is vastgesteld, zoals moge blijken uit par. 4.5.1, dat invoering van een gekozen Minister-President niet in alle gevallen behoeft te leiden tot een integraal vervallen van de vertrouwensregel. Zulks hangt af van de variant die wordt gekozen.

Voorzover het het *politiek* functioneren van de gekozen Minister-President en zijn regering betreft, laat echter het feit dat diens benoeming is te danken aan het vertrouwen van de kiezers, niet toe dat hij in dezelfde mate het vertrouwen van het parlement nodig heeft als thans. In deze zin is een teloorgaan van de vertrouwensregel zoals wij deze thans kennen, in elk geval onvermijdelijk.

Dit argument brengt de meerderheid van de externe commissie ertoe om, in navolging van de Staatscommissie Biesheuvel, de invoering van een gekozen Minister-President van de hand te wijzen.

4.5.3 Aanbeveling

De commissie adviseert:

(014) af te zien van invoering van een rechtstreeks gekozen Minister-President.

4.5.4 Minderheidsstandpunt

Een minderheid van de commissie, bestaande uit de leden Ernsting en De Graaf, kan zich niet verenigen met de overwegingen en de aanbevelingen betreffende de gekozen Minister-President. Deze leden menen dat er voldoende redenen aanwezig zijn om over te gaan tot introductie van een rechtstreeks kiezersmandaat voor de Minister-President. De overwegingen en nadere beschouwingen van deze minderheid zijn opgenomen als bijlage 1.

De minderheid van de commissie adviseert:

(014) invoering van een rechtstreeks gekozen Minister-President, door een verkiezing gelijktijdig met de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Nadere uitwerking is wenselijk voor wat betreft de parlementaire gebondenheid van de rechtstreeks gekozen Minister-President.

5. DE KABINETSFORMATIE

5.1 Vraagpunten

Aan de Tweede externe commissie zijn de navolgende vraagpunten voorgelegd:

(015) **Ook de voordelen en nadelen van de gekozen formateur kunnen worden geïnventariseerd en de consequenties van die constructie gezien.**

(016) **Ook voors en tegens van het stelsel van de aanbevolen formateur zouden nog eens kunnen worden opgesomd en op hun consequenties kunnen worden geëvalueerd.**

(017) **Ook van de mogelijkheid van de formateur die rapporteert aan de Tweede Kamer, zouden de voors en tegens kunnen worden gezien en op hun consequenties kunnen worden beoordeeld.**

(018) **Tenslotte dienen ook de merites van de figuur van de informateur en vergelijkbare figuren te worden beoordeeld.**

(018-1)⁶⁸ **Onderzoek naar de gang van zaken rond een regeerakkoord**

5.2 Inleiding

De kabinetsformatie in Nederland wordt in hoofdzaak bepaald door twee factoren: het kiesstelsel en het parlementair stelsel, dat veronderstelt dat een kabinet moet aftreden als het parlement blijk geeft van een gebrek aan vertrouwen. Kamerverkiezingen zijn bij ons, zoals eerder vastgesteld, op zichzelf niet beslissend voor de vraag wie gaat regeren. Sinds de invoering van de evenredige vertegenwoordiging leveren zij geen absolute meerderheden meer op. Aangezien kabinetten dus steeds coalities zijn van minderheidspartijen, kan geen partij het eigen programma tot enig uitgangspunt nemen voor het beleid van het nieuwe kabinet. Vandaar de behoefte om, na de verkiezingen, maar vóór de daadwerkelijke vorming van het kabinet, afspraken te maken tussen de beoogde coalitiepartners en deze neer te leggen in een zogeheten regeerakkoord.

Het gehele formatieproces verloopt niet alleen moeizaam, maar is ook subtiel van aard. Hier is sprake van een parlementaire praktijk die samenhangt met een bepaalde mentaliteit en een al dan niet aanwezige mate van vertrouwen tussen de betrokken partijen. De formatie is als het ware de organisatie van vertrouwen vooraf, hetgeen zich moeilijk laat verenigen met dwingende regels en termijnen. Omdat de periode tussen verkiezingen en het aantreden van een nieuw kabinet een aan de normale staatsrechtelijke verhoudingen voorafgaande fase is, kan deze ook moeilijk worden gereguleerd met een beroep op de «normale» spelregels tussen regering en parlement.

Over alle onderdelen van de kabinetsformatie, inclusief het regeerakkoord, is acht jaar geleden uitgebreid gerapporteerd door de Staatscommissie Biesheuvel.⁶⁹ Gezien het doorwrocht karakter van deze rapportage en het relatief korte tijdsverloop sindsdien, achtte de externe commissie het niet zinvol dit werk nu weer geheel over te doen. In de navolgende paragrafen wordt derhalve teruggegrepen op het rapport Biesheuvel, in de zin dat kort wordt verwezen naar de daar gegeven beschouwingen en analyses. Aan de hand hiervan spreekt de commissie zich vervolgens over de vraagpunten uit.

⁶⁸ Opgeworpen tijdens het plenair debat over het rapport van de vraagpuntencommissie in de Tweede Kamer.

⁶⁹ Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming, op.cit. Van deze Staatscommissie maakte ook het lid van de Tweede externe commissie J.P. de Vries deel uit.

5.3 De gekozen formateur

Voorafgaand aan het rapport Biesheuvel is driemaal voorgesteld de kabinetsformatie «doorzichtiger» te maken door rechtstreekse verkiezing van de kabinetsformateur. Dit gebeurde door respectievelijk de Staatscommissie Cals-Donner (1969), bij het initiatiefvoorstel Van Thijn c.s. (1971) en in de Nota Grondwetsherziening van het kabinet-Den Uyl (1974). De Tweede Kamer heeft dit denkbeeld telkens verworpen.

In geval de formateur rechtstreeks wordt gekozen, zouden de kiezers zich bij gelegenheid van de verkiezing van de Tweede Kamer tevens moeten uitspreken over de vraag wie dient te worden belast met de vorming van een (in beginsel) door hem of haar te leiden kabinet.

Als één van de kandidaten voor het formateurschap een absolute meerderheid van de stemmen zou verwerven, zou deze uiteraard de formatie-opdracht krijgen. Zou geen kandidaat deze meerderheid behalen, dan zou de formatie moeten plaatsvinden ófwel op de thans gebruikelijke manier, óf volgens een nieuwe, bij wet vast te stellen procedure.

Het denkbeeld de kabinetsformateur aldus door de kiezers te laten aanwijzen, werd geopperd in combinatie met voorstellen voor een (beperkt) districtenstelsel, dus wijziging van de Grondwet in deze zin. Op deze wijze zou worden bevorderd dat, anders dan het geval is in het huidige stelsel van evenredige vertegenwoordiging en de hieruit volgende coalitievorming door minderheidspartijen, redelijk uitzicht bestaat op een kandidaat-formateur die de legitimatie bezit van een absolute meerderheid van de uitgebrachte stemmen.

De relatie rechtstreeks gekozen formateur – kiesstelsel is identiek aan de situatie bij een gekozen Minister-President. Dienaangaande wordt derhalve verwezen naar het hiervoor onder par. 4.3.1 gestelde.

Het rechtstreeks laten kiezen van de kabinetsformateur gaat wat minder ver dan invoering van de rechtstreeks gekozen Minister-President. De Staatscommissie Biesheuvel gaf het onderscheid als volgt weer.

Volgens de voorstanders van de gekozen formateur zouden bij invoering de grondregels van ons parlementaire stelsel onaangetast blijven. Immers, de gekozen formateur zal óók het vertrouwen van de Tweede Kamer nodig hebben om te kunnen optreden als Minister-President (het vertrouwen van de kiezers heeft hij of zij slechts *als formateur* gekregen).

De tegenstanders van de gekozen formateur noemden dit onderscheid destijds nogal kunstmatig. Waar iedereen zou weten dat het voornemen is de rechtstreeks gekozen formateur tevens de volgende Minister-President te laten worden, onderscheidt deze figuur zich naar hun mening qua legitimatie en positie nauwelijks van de rechtstreeks gekozen Minister-President. Als men meent dat invoering van de gekozen Minister-President op gespannen voet staat met het vigerende parlementaire stelsel, zou dit volgens de tegenstanders evenzeer gelden voor de gekozen formateur.

In haar conclusies onderschreef de Staatscommissie Biesheuvel deze laatste opvatting. Mede omdat voor invoering van de gekozen formateur een grondwetswijziging is vereist, waarvoor de noodzakelijke meerderheid ontbrak, besloot de Staatscommissie deze figuur niet aan te bevelen.

5.4 De voorgedragen formateur

De Staatscommissie Biesheuvel besteedde uitvoerig aandacht aan de mogelijkheid de (nieuw gekozen) Tweede Kamer een kabinetsformateur te laten voordragen aan het staatshoofd. In de regel zou de kandidaat van de grootste partij moeten worden voorgedragen, tenzij de kamermeerderheid zich zou uitspreken voor een andere kandidaat.

De mogelijkheid een formateur aan te bevelen aan het staatshoofd, werd in 1971 geopend, toen de Kamer met zeer ruime meerderheid een desbetreffende motie-Kolfschoten aanvaardde. In deze motie werd gevraagd om een formatiedebat, te houden spoedig na de kamerverkiezingen van dat jaar, teneinde tot een meerderheidsoordeel te komen omtrent de door het staatshoofd te benoemen kabinetsformateur, die *in beginsel* de volgende Minister-President zou worden. (Impliciet wees de Kamer hiermee een verdergaand initiatiefvoorstel Van Thijn c.s. tot invoering van de gekozen formateur/Minister-President van de hand, dat vervolgens dan ook werd ingetrokken).

Het gevraagde formatiedebat werd gehouden op 12 mei 1972, maar leidde niet tot een meerderheidskandidaat. Na deze mislukking is dit experiment bij latere formaties niet herhaald. De motie-Kolfschoten heeft niets opgeleverd, behoudens een procedurele wijziging in het Reglement van Orde van de Kamer.

In haar rapport bezag de Staatscommissie Biesheuvel de aanbevolen formateur in twee varianten: 1. waarin de Kamer vrijwillig een formateur kan aanbevelen (conform de motie-Kolfschoten) en 2. waarin de Kamer bij wet verplicht is tot de voordracht van een formateur.

In het algemeen achtte de Staatscommissie het uit een oogpunt van goed democratisch functioneren gewenst de Tweede Kamer in een eerder stadium nauw te betrekken bij de kabinetsformatie. Invoering van de vrijwillige variant wees zij af, als zijnde een mooi-weervariant. Alleen als de politieke situatie duidelijk is of als geen grote problemen bij een formatie zijn te verwachten, zou volgens de Staatscommissie de kamer(meerderheid) op basis van vrijwilligheid tot een aanbeveling komen. In andere gevallen acht men het afbreukrisico voor de beoogde premier te groot.

De meerderheid van de Staatscommissie stelde derhalve voor de nieuw gekozen Kamer bij wet te verplichten op een zo kort mogelijke termijn na de verkiezingen (bijvoorbeeld binnen 3 weken) een formateur voor te dragen. De Staatscommissie ging ervan uit dat deze formateur de toekomstige Minister-President zou zijn. Het verplichtend karakter van de procedure, alsmede de tijdsdruk, zouden naar haar mening voldoende waarborgen bieden tegen «schijnmanoeuvres».

Twee leden van de commissie achtten daarentegen een wettelijke regeling ongewenst.⁷⁰ Zij wezen erop dat de aanbeveling van een formateur ook zonder wettelijke regeling is te verwezenlijken indien de (meerderheid van) de Kamer dit zou wensen. Voorts achtten deze leden het twijfelachtig of de Kamer zich wel aan een wettelijk voorgeschreven termijn zou houden. Wat betreft de bindende voordracht van een kabinetsformateur die tevens (dus niet slechts «in beginsel») de volgende Minister-President zou zijn, betwijfelden deze twee leden of een dergelijke uitholling van het desbetreffend koninklijk benoemingsbesluit toelaatbaar zou zijn zonder wijziging van de Grondwet.

In de publieke discussie over dit onderdeel van het rapport werd het vertrouwen van de meerderheid in de effectiviteit van een wettelijke regeling door sommigen als naïef bestempeld. In geval een formatie er

⁷⁰ Minderheidsstandpunt van de heren De Bruijne en Kortmann, Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming, op.cit., blz. 108-111.

hachelijk uitziet, zo werd betoogd, zouden partijen die mikken op deelname aan de coalitie, hun kandidaat niet in het veld willen brengen. De verplichting tot voordracht van een kandidaat verandert immers niets aan het dan bestaande afbreukrisico. Zulke partijen zouden bij een verplichte stemming hetzij een man of vrouw naar voren kunnen schuiven die zij graag zien mislukken, dan wel op een kansloze outsider kunnen stemmen.⁷¹

Bij de behandeling van het rapport Biesheuvel in de Tweede Kamer behaalde het commissievoorstel geen meerderheid.

De Tweede externe commissie is, met de Staatscommissie Biesheuvel, voorstander van een door de Tweede Kamer voorgedragen kabinetsformateur. Met betrekking tot de vraag of de Tweede Kamer *bij wet* dient te worden verplicht tot voordracht van een formateur, meent de commissie dat dit op zichzelf mogelijk is. Zij sluit ook niet uit dat, in vergelijking tot 1984, de bereidheid van de Kamer tot een wettelijke regeling is genomen. Hier speelt een afweging: het binden van de Kamer door een wet die de Kamer eerst zelf zal moeten aanvaarden, is wellicht een minder voor de hand liggend instrument. Ook kan men zich afvragen of een wettelijke verplichting tot voordracht van een formateur overeenstemt met de eerdergenoemde subtiele aard van het formatieproces. Anderzijds valt niet te ontkennen dat de ervaringen met de motie-Kolfschoten sceptisch stemmen omtrent de bereidheid van de Kamer zich te houden aan een vrijwillige regeling.

Een en ander geeft de commissie toch aanleiding te kiezen voor een wettelijk opgelegde verplichting.⁷² Hiertoe dienen de modaliteiten te worden vastgelegd waardoor de Kamer, direct na de verkiezingen, in het openbaar haar voorkeur kenbaar maakt voor een bepaalde formateur, *in beginsel* tevens beoogd Minister-President. De vormgeving hiervan kan aan het rapport Biesheuvel worden ontleend.

5.5 Tussentijdse rapportage over de formatie

Naar ook de Staatscommissie Biesheuvel signaleerde, betreft de kritiek op het ondoorzichtig karakter van de kabinetsformatie zowel de gang van zaken tijdens het formatieproces, als de verantwoording achteraf. In deze verantwoording aan de Tweede Kamer zit een «gat». De nieuw aantredende Minister-President legt immers uitsluitend rekenschap af voor zijn (eventuele) eigen handelen en nalaten als formateur en voor de overname in het regeerakkoord van de resultaten van voorgaande formatieperiodes. Activiteiten van mislukte formatieprocessen en eventueel aan hen voorafgaande informateurs blijven aldus buiten beschouwing.

Om de zaken helderder te maken, zou de formateur kunnen worden verplicht nog tijdens het formatieproces opening van zaken te geven in de Kamer. Een rapportageplicht zou kunnen worden gekoppeld aan een bepaalde, korte termijn; de vraagpuntencommissie noemt een termijn van 10 dagen, eventueel vatbaar voor herhaling. Een dergelijke rapportage zou de Kamer een gelegenheid bieden zich uit te spreken over de door de formateur gekozen aanpak en zou de Kamer als geheel nauwer betrekken bij de formatie. Daarnaast zouden ook de kiezers zich op grond van voornoemde rapportage(s) een betere indruk kunnen vormen van wat er aan de hand is.

De externe commissie onderschrijft de voordelen van een maximaal na te streven openheid bij de formatie. Anderzijds meent zij echter dat het opleggen van *dwingende* termijnen voor de verslaglegging voorbijgaat aan een wezenskenmerk van het formatieproces, namelijk dat in de desbetreffende onderhandelingen *niets is besloten totdat alles is besloten*. Een formateur die tussentijds op appèl wordt geroepen, zal

⁷¹ Aldus: W.J. Geertsema, «Een doodgeboren kind met een lam handje», in: Namens, Tijdschrift over vertegenwoordiging en democratisch bestuur, 1986, jrgng. 1, blz. 40 e.v.

⁷² De leden De Koning en Polak geven evenwel de voorkeur aan een vrijwillige regeling in de geest van de motie-Kolfschoten. Zij menen dat het succes van een regeling in alle gevallen zal afhangen van de politieke bereidheid van de Kamer om een bepaalde formateur aan te bevelen en verwachten derhalve geen positief resultaat van een opgelegde verplichting.

ongetwijfeld verschijnen. Of hij of zij iets van betekenis zal hebben te melden, is echter een andere vraag.

Het lijkt de externe commissie derhalve meer in overeenstemming met de subtiliteiten van de formatie om in de opdracht aan de formateur wel een rapportageplicht vast te leggen, maar hierbij slechts voorkeurstermijnen te stellen. Voor een zodanige soepele benadering is de basis te leggen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, waarnaar vervolgens kan worden verwezen in de formatie-opdracht. Dit heeft tot voordeel dat enerzijds de formateur rekening zal moeten houden met de door de Kamer vastgelegde voorkeur, hetgeen de beoogde openheid kan bevorderen en alle betrokkenen kan aansporen een resultaatgerichte houding in te nemen, maar dat anderzijds de formatie niet wordt verstoord door een opgelegde tempodwang.

5.6 De informateur

Sinds de jaren vijftig is het gebruik geworden, voorafgaand aan de eigenlijke formatie, één of meer informateurs aan te stellen. Zij effenen het pad voor de formateur. Een informateur heeft uitsluitend tot taak, binnen de termen van de door het staatshoofd verstrekte opdracht, mogelijkheden na te gaan tot vorming van een kabinet. Het voordeel van deze constructie is dat de informateur een katalyserende rol kan spelen in gecompliceerde situaties. Omdat hij of zij, anders dan de formateur, zelf geen kabinet hoeft te vormen, maar slechts onderzoekt of een formateur, met kans op succes, aan het werk kan gaan, kan een informateur niet «mislukken». Hij of zij beschikt over meer bewegingsvrijheid dan een formateur doordat in beginsel noch partijbelangen noch het eigen prestige direct in het geding zijn.

Hiertegenover staat echter als aanzienlijk nadeel dat toch het bloed kruipt waar het niet gaan kan: gaandeweg hebben informaties meer het karakter gekregen van formaties. Informateurs pogen de conflictstof tussen partijen zoveel mogelijk te regelen. Hun onderzoekende rol wordt een interveniërende rol en de eigenlijke formatie verwordt tot weinig meer dan een formaliteit. Informaties gaan dienovereenkomstig ook langer duren, hetgeen niet verenigbaar is met het streven het proces dat tot de totstandkoming van een nieuw kabinet leidt, te verkorten en doorzichtiger te maken. Juist het doen en laten van de informateur is immers met geheimzinnigheid omkleed, waarbij veel wordt overgelaten aan de persoon in kwestie.

De commissie stelt vast dat het niet langer in de rede ligt informateurs te benoemen wanneer de Tweede Kamer de kabinetsformateur voordraagt. Zij onderkent dat bij ontstentenis van een wegbereider het afbreukrisico voor formateurs bij moeilijke formaties zal worden vergroot. De commissie acht echter de genoemde nadelen van het optreden van een informateur groter dan de voordelen. Daarom adviseert zij, ook in geval het niet komt tot een door de Kamer voorgedragen formateur, de figuur van de informateur bij kabinetsformaties na verkiezingen⁷³ niet langer meer te hanteren.

5.7 Regeerakkoord

Anders dan de term suggereert, is het regeerakkoord geen akkoord tussen «hen die regeren» (ministers of althans kandidaat-ministers), maar een overeenkomst tussen een aantal Tweede-kamerfracties die als basis dient voor het te vormen kabinet en voor het programma van dat kabinet. Kandidaat-ministers krijgen dit akkoord pas voorgelegd na de totstandkoming ervan en kunnen daar dan positief of negatief op

⁷³ In geval van een kabinetscrisis zou het wel mogelijk moeten blijven dat een informateur de breuk tracht te lijmen.

reageren (hetgeen, naar men mag verwachten, hun bereidheid minister te worden zal bepalen).

Rondom de totstandkoming van het regeerakkoord is een aantal gebruiken gegroeid. Zo zijn gaandeweg de fracties van de beoogde coalitie-partijen steeds nauwer betrokken bij het vaststellen van de tekst. In een enkel geval – de formatie in 1982 – werd de fracties zelfs het voortouw gegeven bij het onderhandelen over en het opstellen van belangrijke delen van het regeerakkoord (de werkgroepen A en B). Gaandeweg breidde ook het aantal terreinen zich uit waarop afspraken werden gemaakt en werden deze afspraken meer gedetailleerd. Dit werd sterk bevorderd door het voordeel dat de betrokken fracties (c.q. de «fractiespecialisten») zien in een regeling van omstreden zaken in het regeerakkoord: gedurende de navolgende jaren behoeven zij er dan nauwelijks meer naar om te kijken. Het op voorhand geregeld zijn van conflicten betekent weer een zorg minder.

Op deze gegroeide gang van zaken is gaandeweg ook meer kritiek gekomen. De externe commissie noemt de volgende vier punten:

1. *Aantasting van het dualisme.* De Tweede-Kamerfracties van de regeringspartijen zijn zo gebonden aan het door hen (mede) opgestelde en aanvaarde regeerakkoord dat de onderscheiden verantwoordelijkheden in de verhouding kabinet–regeringsfracties/kamermeerderheid door elkaar heen lopen (wat ertoe kan leiden dat van de weeromstuit het dualisme in de Eerste Kamer extra reliëf krijgt).

2. *Veel te grote detaillering.* De regelzucht van fracties (fractiespecialisten) leidt ertoe dat het regeerakkoord niet alleen hoofdzaken van beleid betreft, waarover bij gebrek aan voorafgaande duidelijkheid ernstige meningsverschillen tussen regeringspartijen zouden kunnen ontstaan, maar ook steeds meer details die zeer wel tijdens de kabinetsperiode kunnen worden geregeld, langs de gebruikelijke weg van geven en nemen. Uiteraard neemt de regelzucht toe naarmate beoogde coalitiepartners elkaar minder vertrouwen. Het resultaat werkt verstarrend op de politieke afweging in de Kamer en doet ook afbreuk aan het dualisme, nog daargelaten dat de oplossing van detailkwesties nauwelijks voor een periode van jaren kan worden vastgelegd.

3. *Vertraging van de kabinetsformatie.* Door de tijdrovende opstelling van gedetailleerde regeerakkoorden wordt de periode tussen het demissionair worden van het zittende kabinet en het optreden van het volgende kabinet veel te lang. Alle controversiële punten moeten zolang blijven liggen. Ook al kan (moet) een demissionair kabinet zich meer vrijheid veroorloven naarmate het langer de lopende zaken waarneemt, van een daadkrachtig initiërend beleid kan gedurende deze periode geen sprake zijn.

4. *Afbreuk aan de wetgevingskwaliteit.* Wanneer het zaken betreft die in het regeerakkoord aan de orde zijn gesteld, dreigt het gevaar dat wetsvoorstellen niet langer inhoudelijk worden verdedigd en voorzien van een behoorlijke motivering, maar dat wordt volstaan met verwijzing naar het regeerakkoord als enig of doorslaggevend argument.

De externe commissie stelt voorop dat een regeerakkoord een deugdelijk middel is om te verzekeren dat een te vormen kabinet kan rekenen op voldoende steun in de Staten-Generaal. Dit neemt evenwel niet weg dat de hierboven geuite kritiek reële manco's betreft, waarin zoveel mogelijk dient te worden voorzien.

5.8 Conclusies

5.8.1 De gekozen formateur

De externe commissie deelt de door de Staatscommissie Biesheuvel getrokken conclusie dat materieel weinig onderscheid bestaat tussen de rechtstreeks gekozen formateur en de gekozen Minister-President. Formeel-staatsrechtelijk heeft invoering van een gekozen Minister-President een aantal consequenties die niet optreden bij de gekozen formateur, maar materieel zal de rechtstreeks gekozen formateur worden beschouwd als een op eigen legitimatie opererende beoogd Minister-President. Waar de meerderheid van de commissie een gekozen Minister-President afwijst, kan zij evenmin voelen voor de gekozen formateur. Naar haar mening dient de uitslag van verkiezingen voor de samenstelling van de Tweede Kamer niet te worden uitgehold door gelijktijdige verkiezing van een formateur, die alleen maar zal worden aanvaard omdat hij nu eenmaal de meerderheid heeft verworven. Dit leidt tot spanningen die beter kunnen worden voorkomen.

Voor de minderheid van de commissie die zich wel uitspreekt voor een rechtstreekse verkiezing van de Minister-President, geldt dat de rechtstreeks gekozen formateur daarvan een zwakke afgeleide is, met aanmerkelijk minder voordelen dan die welke deze minderheid in de figuur van de gekozen Minister-President ziet.

5.8.2 De voorgedragen formateur

De externe commissie onderschrijft de wens de Tweede Kamer vroegtijdig en in het licht van de openbaarheid te betrekken bij de kabinetsformatie. In navolging van de Staatscommissie Biesheuvel acht zij in meerderheid hiertoe een wettelijke regeling voor de voordracht van de formateur door de Tweede Kamer opportuun. Deze formateur zou in beginsel tevens de beoogd Minister-President zijn.

Ter uitvoering van de desbetreffende wettelijke verplichting dient de Kamer in haar Reglement van Orde te voorzien in een plenair formatiedebat binnen een week nadat zij voor het eerst in nieuwe samenstelling is bijeengekomen. In een dergelijk debat zouden de fractievoorzitters gehouden zijn kleur te bekennen, zowel ten aanzien van de door hun fracties gewenste regeringscoalitie en de richting die de formatie derhalve zou moeten volgen, als ten aanzien van de voordracht van de door hen gewenste formateur/beoogd Minister-President.

De externe commissie verwacht dat van de invoering van deze wettelijke verplichting een verhelderende en versnellende werking op de formatie. «Schijnmanoeuvres» zullen niet altijd zijn te voorkomen, maar in elk geval kunnen degenen die hiertoe overgaan, dan publiekelijk ter verantwoording worden geroepen. Indien een formatie mislukt, dient de Kamer hierover opnieuw te debatteren en de consequenties te trekken in de vorm van een nieuwe voordracht.

5.8.3 Tussentijdse rapportage over de formatie

Aansluitend aan de hierboven voorgestelde procedure, kan de Tweede Kamer op gezette tijden in debat treden met de formateur over de voortgang van de formatie. Naast inzicht in de gang van zaken zou een dergelijk debat, op één of meerdere tijdstippen tijdens de formatie, de Kamer de gelegenheid bieden eventueel het vertrouwen in een formateur op te zeggen. Wel zou hieraan de eis moeten worden verbonden dat de

kamermeerderheid dan aangeeft door welke persoon of personen de formatie zou dienen te worden voortgezet en langs welke weg.

De commissie realiseert zich dat de formateur, als een staatsrechtelijke figuur sui generis, niet valt onder de staatsrechtelijke verantwoordingsplicht en de vertrouwensnorm die geldt in de relatie tussen parlement en ministers. Om een rapportage als bovenbedoeld door de formateur mogelijk te maken, kan er naar het oordeel van de Commissie mee worden volstaan hiervan uitdrukkelijk gewag te maken in de formulering van de opdracht, alsmede hierin de verplichting op te nemen om de opdracht terug te geven als de Kamer blijkt geeft van gebrek aan vertrouwen. Anders dan de Staatscommissie Biesheuvel acht de externe commissie een aparte wettelijke voorziening niet nodig.

5.8.4 De informateur

Vorenstaande procedure leidt ertoe dat de Kamer na algemene verkiezingen geen informateur voordraagt.

5.8.5 Het regeerakkoord

Gezien het bestaan van louter minderheidspartijen in de Kamer, is het sluiten van een regeerakkoord een geëigende weg tot vorming van een kabinet dat kan rekenen op een parlementaire meerderheid. Anders dan de Staatscommissie Biesheuvel acht de externe commissie het niet gewenst kandidaat-bewindslieden op voorhand te betrekken in de onderhandelingen tussen fracties (zulks leidt tot een vermenging van verantwoordelijkheden en zal het formatieproces verder compliceren en vertragen).⁷⁴

Aan de kritiek op de gang van zaken bij regeerakkoorden kan worden tegemoetgekomen door het regeerakkoord te beperken tot hoofdzaken van beleid – en dan nog slechts voorzover uit de programma's van de beoogde coalitiepartners, of uit hun optreden in de voorgaande kabinetsperiode, kan worden afgeleid dat ernstige meningsverschillen zijn te verwachten die slechts zijn te vermijden door voorafgaande compromissen. De commissie ziet geen reële mogelijkheden een instrument aan te reiken waarmee de beoogde beperking kan worden gerealiseerd. Het komt hier aan op standvastigheid van de Tweede Kamer tegenover zichzelf.

Ook indien het regeerakkoord tot controversiële hoofdzaken zou worden beperkt, laat dit overigens onverlet dat het kabinet in discussie met het parlement gehouden is dit akkoord te verdedigen *in het licht van de geldende omstandigheden*. Zulks kan desgewenst in het algemeen aan de orde worden gesteld bij de Algemene Beschouwingen. Het zich gedurende de gehele periode simpelweg beroepen op de tekst van het regeerakkoord is ontoereikend.

Wanneer deze gedragslijn wordt gevolgd, blijft het dualisme behouden, ondanks de compromissen die bij de totstandkoming van het kabinet zijn getroffen. Ook de Eerste Kamer behoudt dan de vrijheid van een open discussie met het kabinet – zij het met erkenning van het politiek primaat van de Tweede Kamer en de daaruit voortvloeiende terughoudendheid. Deze positie van de Eerste Kamer valt te verkiezen boven een betrokkenheid bij het regeerakkoord op voet van gelijkheid met de Tweede Kamer, die afbreuk zou doen aan het politiek primaat van de Tweede Kamer.

⁷⁴ Het lid De Vries acht het ongewenst dat de kandidaat-bewindslieden, die te zijner tijd de uitvoerders van het regeerakkoord zullen zijn, qualitate qua geen inbreng hebben in de totstandkoming van dit document.

In geval het regeerakkoord bondiger is, zal bij de verdediging en motivering van wetsvoorstellen minder gemakkelijk kunnen worden volstaan met louter verwijzing naar de tekst van dit akkoord. Voor het overige is meer aandacht voor de wetgevingskwaliteit slechts te bevorderen door het consequent onderstrepen van het belang hiervan. (Hierbij kan de rol van de Eerste Kamer niet worden gemist.)

De controversieel-verklaring

Een minder gedetailleerd regeerakkoord zal er vanzelf toe leiden dat het demissionair kabinet optreedt gedurende een kortere periode, waardoor het aan deze status verbonden gemis aan daadkracht wordt beperkt. Zulks kan bovendien worden bevorderd door herziening van de procedure waarbij wordt vastgesteld welke onderwerpen van regeringsbeleid dermate controversieel zijn dat behandeling of voortzetting van behandeling met het demissionaire kabinet niet mogelijk is. De commissie acht het huidige «beleefdheidsgebruik», waarbij elk individueel Kamerlid de controversieel-verklaring kan uitspreken, onnodig verdragend. Zij stelt derhalve voor om voorafgaand aan de verkiezingen in een plenair debat bij kamermeerderheid limitatief vast te stellen welke onderwerpen als controversieel zijn te beschouwen.⁷⁵ Mocht na de verkiezingen de kamermeerderheid zijn gewijzigd, dan kan, naar vanzelf spreekt, de procedure worden herhaald.

5.9 Aanbevelingen

De commissie adviseert:

(015) af te zien van invoering van een rechtstreeks gekozen kabinetformateur.

(016) bij wet vast te leggen dat na algemene verkiezingen de nieuw gevormde Tweede Kamer een kabinetformateur voordraagt die in beginsel tevens de beoogde Minister-President zal zijn.

Ter uitvoering van deze verplichting dient de Kamer in haar Reglement van Orde een procedure vast te leggen voor de voordracht van de formateur, binnen een week na haar eerste samenkomst.

(017) de formateur dient te worden uitgenodigd, op één of meerdere tijdstippen tijdens de formatie, aan de Kamer te rapporteren over de voortgang van zijn of haar werkzaamheden.

(018) de kamerfracties (fractievoorzitters) wordt geadviseerd na de verkiezingen af te zien van de aanbeveling aan het staats-hoofd om na verkiezing van de Tweede Kamer over te gaan tot de benoeming van een informateur.

(018-1) het regeerakkoord moet worden beperkt tot hoofdzaken van beleid die blijkens de verkiezingsprogramma's controversieel liggen tussen de beoogde coalitiepartners.

5.9.1 Tekstvoorstellen

Voor een wettelijke regeling waarmee de Tweede Kamer zich verplicht een kabinetformateur voor te dragen aan het staatshoofd, verwijst de commissie naar het desbetreffende tekstvoorstel van de Staatscommissie Biesheuvel, alsmede de daarop gegeven toelichting.⁷⁶

De Kamer zou de noodzakelijke aanpassing van haar Reglement van Orde als volgt gestalte kunnen geven.

⁷⁵ Mutatis mutandis zou ook de Eerste Kamer haar Reglement van Orde dienen te wijzigen in de hier bepleite zin.

⁷⁶ Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming, op.cit., blz. 99 e.v. Van toepassing zijn de navolgende concept-wetsartikelen:

Artikel 1

De Koning benoemt op voordracht van de Tweede Kamer een formateur die wordt belast met de vorming van een door hem te leiden kabinet.

Artikel 2

De Tweede Kamer doet haar voordracht voor een formateur:

a. indien de ministers en de staatssecretarissen naar aanleiding van de verkiezingen hun ontslag hebben aangeboden, binnen een week na de eerste samenkomst van de nieuw gekozen kamer;

b. indien een formateur zijn opdracht aan de Koning heeft teruggegeven, binnen een week na de dag waarop hij dat heeft gedaan;

c. in de overige gevallen binnen een week nadat de Koning de kamer daarom heeft verzocht.

Art. 134A 1. De Kamer doet haar voordracht voor de benoeming van een formateur:

- a. indien de ministers en staatssecretarissen naar aanleiding van de verkiezingen hun ontslag hebben aangeboden, binnen een week na de eerste samenkomst van de nieuw gekozen Kamer;
- b. indien een formateur zijn opdracht aan de Koning heeft teruggegeven, binnen een week na de dag waarop de opdracht is teruggegeven;
- c. in de overige gevallen binnen een week nadat de Koning de Kamer daarom heeft verzocht.

2. Over de persoon van de ter benoeming voor te dragen formateur vindt stemming plaats bij hoofdelijke oproeping.

3. Bij deze hoofdelijke oproeping brengt ieder lid mondeling zijn stem uit door het noemen van de naam van zijn kandidaat. De artikelen 129 tot en met 133, eerste lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

4. De Voorzitter draagt zorg dat de voordracht van de Kamer voor de benoeming van een formateur mondeling en schriftelijk aan de Koning wordt aangeboden. De Voorzitter draagt zorg dat de voordracht wordt bekendgemaakt.

Toelichting: De voorgestelde bepaling sluit aan bij de regeling in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (art. 134, tweede lid) en het voorstel van de Staatscommissie Biesheuvel. Er is geen regeling opgenomen voor de wijze waarop door het lot wordt beslist bij het staken van de stemmen. De bepalingen kunnen derden niet binden.

6. TERMIJN VAN VERKIEZINGEN

6.1 Vraagpunt

Het desbetreffende vraagpunt luidt:

(063) Afweging van het belang van enerzijds goede procedures van kandidaatstelling (..) en anderzijds het belang van het zo dicht mogelijk doen volgen van verkiezingen op het conflict dat tot de verkiezingen aanleiding geeft.

6.2 Inleiding

De vraag of het tijdsverloop tussen een besluit tot kamerontbinding en de verkiezing van de nieuwe Kamer kan worden bekort, is verscheidene malen aan de orde geweest. Nog in 1989 is dit uitgebreid behandeld, in de Memorie van Toelichting bij de herkiezing van de Kieswet.⁷⁷ De commissie volstaat derhalve met het kort in herinnering roepen van de hoofdpunten.

De termijn tussen het ontbindingsbesluit en de algemene verkiezingen is te verdelen in twee fasen:

1. de periode tussen kamerontbinding en de dag van de kandidaatstelling (thans 40 dagen-Kieswet art. F 2);
2. de periode daarna, tot de dag van de stemming (thans 43 dagen-Kieswet art. J 1).

Onder verwijzing naar vorengenoemde Memorie van Toelichting en mede op grond van gegevens verstrekt door de Kiesraad, heeft de commissie vastgesteld dat een verkorting van de tweede onderscheiden fase zou nopen tot een verstrekkende wijziging van de Kieswet. Een dergelijke wijziging zou afbreuk kunnen doen aan de mogelijkheden voor partijen verzuimen te herstellen en zou de rechtsbescherming van betrokkenen kunnen schaden.

De commissie heeft derhalve vooral gekeken naar de mogelijkheden tot een verkorting van fase 1. Deze periode wordt door de politieke partijen gebruikt om de laatste hand te leggen aan het verkiezingsprogramma en de kandidatenlijsten op te stellen.⁷⁸ De commissie vroeg zich af of, mede gezien de huidige stand van de informatietechnologie, werkelijk 40 dagen nodig zijn voor de eerste fase. Al begin jaren '70 heeft de Kiesraad de politieke partijen gevraagd of zij mogelijkheden zagen fase 1 te verkorten. Sommige partijen achtten een geringe verkorting mogelijk, andere maakten hiertegen bezwaar, in verband hun interne kandidaatstellingsprocedures.

Ten behoeve van dit rapport heeft de externe commissie dezelfde vraag opnieuw aan de partijen voorgelegd. In het bijzonder is gevraagd of de partijen bereid zouden zijn mee te werken aan verkorting van voornoemde termijn door de invoering van interne procedures voor doorlopende bijstelling van kandidatenlijsten en partijprogramma's. Antwoord werd ontvangen van de zijde van het CDA, de PvdA, D66, de VVD, Groen Links, de SGP en het GPV.⁷⁹ Geen van deze partijen achtte een noemenswaardige verkorting van de vigerende termijnen mogelijk en/of wenselijk. Zij achtten deze termijnen eerder krap bemeten. Het denkbeeld tijdswinst te boeken door continu een kandidatenlijst bij te houden met het oog op mogelijke onvoorziene verkiezingen, werd door vrijwel alle partijen afgewezen. Als argument werd strijdigheid aangevoerd met de interne procedures die een democratische besluitvorming beogen. Alleen het GPV achtte het mogelijk door verkorting van de

⁷⁷ Tweede Kamer 1988-1989, 20 264, nr. 3, blz. 78 e.v.

⁷⁸ Daarnaast wordt deze periode gebruikt voor het behandelen van registratieverzoeken van politieke partijen en biedt zij kiesgerechtigden in het buitenland de mogelijkheid zich als zodanig te laten registreren.

⁷⁹ De desbetreffende correspondentie ligt ter inzage bij de afdeling Parlementaire Documentatie van de Tweede Kamer.

interne kandidaatstellingsprocedure een tijdwinst van één of hooguit twee weken te behalen. De gedachte het verkiezingsprogramma doorlopend te actualiseren, vond alleen instemming bij Groen Links en de SGP.

6.3 Conflicterende belangen

Zoals in het vraagpunt tot uitdrukking komt, spelen bij de oordeelsvorming over de gewenste termijn voor (tussentijdse) kamerverkiezingen twee categorieën belangen een rol. Enerzijds bestaat de wens de termijn zo kort mogelijk te houden. Kamerontbinding – veelal als gevolg van een kabinetscrisis – dient zo spoedig mogelijk te worden gevolgd door raadpleging van de kiezers teneinde te komen tot de formatie van een nieuw kabinet. In dit licht kan de huidige termijn van minimaal ca. 80 dagen als onbevredigend worden ervaren.

Anderzijds zal in een parlementaire democratie voldoende tijd moeten worden gegund aan de politieke partijen voor effectuering van hun kandidaatstellingsprocedures. Een verantwoorde en democratisch aanvaardbare besluitvorming op dit punt is niet slechts een interne partijzaak. Gezien de grote invloed van de partijen op de personele samenstelling van de volksvertegenwoordiging, ligt hier evenzeer een belang van de kiezers.

Nu alle ondervraagde partijen zo afwijzend reageren op suggesties om tot een significante termijnbekorting te komen, ziet de commissie geen reële mogelijkheid en/of wenselijkheid om tot een aanzienlijke verkorting te komen van de thans geldende procedures.

In de discussies binnen de commissie is er wel op gewezen dat ook vertraging ontstaat tussen een kabinetscrisis en het moment van kamerontbinding in. Het is immers gewoonte dat dan een interim-kabinet wordt gevormd dat de kamerontbinding gaat voorbereiden. Dit kost doorgaans een aantal weken extra. Indien de politieke situatie het toelaat dat wordt afgezien van deze praktijk, zou minder tijd behoeven te verlopen tussen de ontslagaanvraag van het kabinet en het onbindingsbesluit, zodat de kiezers eerder kunnen worden geraadpleegd. De commissie merkt hierbij op dat – in tegenstelling tot hetgeen wel is gesteld – geen staatsrechtelijke norm zich verzet tegen kamerontbinding door een demissionair kabinet.⁸⁰

6.4 Conclusie

(063) De externe commissie ziet geen reële mogelijkheden tot daadwerkelijke verkorting van de thans in de Kieswet neergelegde termijnen voor de periode tussen kamerontbinding en algemene verkiezingen.

De commissie onthoudt zich derhalve van een aanbeveling terzake.

⁸⁰ Vgl. Th.C. de Graaf, «Het interimkabinet in Nederland», Bestuurswetenschappen, 1983, blz. 510 e.v.

7. DE POSITIE VAN DE EERSTE KAMER

7.1 Vraagpunten

(020) Een eerste vraagpunt t.a.v. de Eerste Kamer is **of, en zo ja, in hoeverre, de huidige wijze van verkiezing van de Eerste Kamer heroverweging behoeft, ervan uitgaande dat het politieke primaat bij de Tweede Kamer berust en de Eerste Kamer derhalve een «chambre de réflexion» is. Met inachtneming van die uitgangspunten, kan aandacht worden geschonken aan andere modellen, zoals het Bataafs-Noorse stelsel.**

(021) Een tweede vraagpunt betreft het terugzendingrecht. Een variant van het terugzendingrecht die bij de grondwetsherziening 1983 niet aan de orde is gekomen, is deze: **de toekenning van het terugzendingrecht aan de Eerste Kamer onder de voorwaarde dat de Tweede Kamer definitief beslist over het teruggezonden wetsvoorstel.**

7.2 Inleiding

De Eerste Kamer vervult in ons staatsbestel enige wezenlijke functies. In de eerste plaats bestaat hier de gelegenheid tot een bezonnen reflectie op de hoofdlijnen van de politiek/maatschappelijke ontwikkeling. Anders dan de Tweede Kamer kan de Eerste Kamer zich immers nauwelijks bemoeien met actuele zaken. Dat genoemde reflectie geen afbreuk mag doen aan het politieke primaat van de Tweede Kamer, is onomstreden en wordt, zoals bekend, door de Eerste Kamer zelf onderschreven.⁸¹ Dit kan gerekend worden tot het ongeschreven staatsrecht.

Juist in relatie tot de kiezers is het waardevol dat de Eerste Kamer de voorafgaande opinie van de Tweede Kamer nog eens rustig kan bekijken, veelal op een moment dat de maatschappelijke discussie verder is uitgekristalliseerd en hieraan ontleende argumenten mede in de afweging kunnen worden betrokken. In het perspectief kiezers-gekozenen is het voorts een duidelijk voordeel dat de «part-time»-politici in de Eerste Kamer vaak uit hoofde van hun andere functies direct betrokken zijn bij wat leeft in de maatschappij.

Van bijzondere waarde is voorts de bijdrage van de Eerste Kamer aan het wetgevingsproces. Zij verdiept zich in de vraag of tot wetgeving moet worden overgegaan en in de rechtsstatelijke aspecten van aan haar voorgelegde wetsvoorstellen. Voorts signaleert zij tal van onjuistheden, lacunes, slordigheden en andere sporen van haastwerk in de ontwerp-teksten, die vervolgens de Tweede Kamer, door middel van een nieuw wetsvoorstel, kan corrigeren. De schriftelijke en mondelinge beraadslaging tussen regering en Eerste Kamer strekt niet zelden tot verduidelijking van de wet, vooral van door amendementen ingebrachte artikelen.⁸² De Kamer draagt aldus bij aan een hogere wetgevingskwaliteit en een zuivere interpretatie van de bestaande wetten.

7.3 Kiesstelsel

7.3.1 De grondwetswijziging van 1983

Bij de grondwetsherziening van 1983 is de wijze veranderd waarop de Eerste Kamer wordt gekozen. Weliswaar zijn de Provinciale Staten kiescollege gebleven, maar sinds 1983 kiezen de Staten eens in de vier jaar, in hun nieuwe samenstelling, *alle* Eerste-Kamerleden ineens, in plaats van elke drie jaar de helft van de leden.

⁸¹ Handelingen Eerste Kamer 1989-1990, blz. 450-468.

⁸² Vergl. J.M. Polak, «De Eerste Kamer en de interpretatie van wetten», Nederlands Juristenblad, 1986, blz. 876 e.v.

Hoewel de indirecte verkiezing gehandhaafd bleef en de verhouding kiezers—gekozenen in de Eerste Kamer dus ook indirect is gebleven, wijst de vraagpuntencommissie toch op de mogelijkheid dat voornoemde verandering afbreuk heeft gedaan aan het karakter van de «chambre de réflexion». Het nieuwe stelsel leidt er immers toe dat de Eerste Kamer als geheel in de periode tussen de statenverkiezingen en de daarop volgende kamerverkiezingen de stemming onder de kiezers actueler (dus mogelijk adequater) weerspiegelt dan de Tweede Kamer. Dit zou «politiek activisme» van de Eerste Kamer kunnen bevorderen en aanleiding kunnen geven tot concurrentie met de Tweede Kamer.

De kans dat een kabinet dat steunt op een meerderheid in de Tweede Kamer, in de Eerste Kamer tegenover een andersgezinde meerderheid komt te staan die zich, onverlet het politieke primaat van de Tweede Kamer, kan beroepen op een actueel mandaat, is door de grondwetsherziening van 1983 aanmerkelijk vergroot.

De externe commissie meent dat met de wijziging van het kiesstelsel in 1983 derhalve geen gelukkige greep is gedaan. De verkiezing in één keer doet onmiskenbaar enigszins afbreuk aan het reflectief karakter van de Eerste Kamer, dit te meer als tussen de Eerste- en Tweede-Kamerverkiezingen geruime tijd verloopt. Het toegenomen zelfbewustzijn van de Eerste Kamer is al meermalen tot uitdrukking gekomen. Op zichzelf behoeft echter, naar de mening van de commissie, aan een meer politiek-alert zijn van de Eerste Kamer ook weer niet al te zwaar te worden getild. Ook in dit college geldt immers de vertrouwensregel. Als politiek orgaan komt ook de Eerste Kamer een politieke afweging toe, zij het binnen de grenzen van terughoudendheid die voortkomen uit het erkende primaat van de Tweede Kamer.⁸³ Een weg terug naar een Eerste-kamerverkiezing in gedeelten lijkt de commissie in elk geval niet begaanbaar.

Uiteraard zal het kiesstelsel voor de Eerste Kamer opnieuw moeten worden bijgesteld wanneer de plannen voor bestuurlijke reorganisatie leiden tot het «provincievrij» worden van één of meer regio's. In dit verband is de commissie geattendeerd op de mogelijkheid de *gemeenteraden*, in plaats van Provinciale Staten, tot kiescollege voor de Eerste Kamer te maken. Zulks zou kunnen leiden tot meer regionale diversiteit en zou tevens de uitslag van de Eerste-Kamerverkiezingen minder voorspelbaar maken. Het duidelijke praktische nadeel dat hier tegenover staat, dat door het grote aantal gemeenten problemen zullen ontstaan bij de *fractievorming en de afstemming met het oog op de kandidaatstelling* tussen fracties en partijen, zou mogelijk kunnen worden ondervangen via de verenigingen van gemeenteraadsleden van de politieke partijen.

7.3.2 Het Bataafs-Noorse stelsel

Op verzoek van de vraagpuntencommissie heeft de externe commissie ook het zogenoemde Bataafs-Noorse stelsel gezien, waarvoor midden jaren '60 door een commissie Burger van de PvdA is gepleit.⁸⁴

In de externe commissie is erop gewezen dat de commissie Burger de taak had een één-kamerstelsel te ontwerpen, waarbij de voordelen van het twee-kamerstelsel behouden zouden blijven. Deze omstandigheid is zeker van invloed geweest op het werk van die commissie. Zij heeft de wenselijkheid van het één- dan wel twee-kamerstelsel terecht bestudeerd in het kader van het parlementaire stelsel als geheel. Derhalve stelde zij, anders dan de externe commissie nu kan doen, ook het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging ter discussie. Uiteindelijk koos de

⁸³ Hierover: H.R.B.M. Kummeling, *De Nederlandse Eerste Kamer, Preadvis voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, 1992.

⁸⁴ *Commissie Parlementaire Democratie van de Partij van de Arbeid, Het Nederlandse parlementaire stelsel*, 1965. Van deze commissie Burger maakte ook het lid van de Tweede externe commissie L.M. de Rijk deel uit.

commissie Burger voor een mengvorm van evenredige vertegenwoordiging en een meerderheids(districten)stelsel.

De commissie Burger onderschreef de voordelen van het twee-kamerstelsel in geval wetsvoorstellen in twee instanties dienen te worden behandeld. Dit achtte zij echter lang niet bij alle wetsvoorstellen een noodzaak. Zeker bij begrotingsvoorstellen zou naar haar mening de behandeling in tweede instantie weinig meer om het lijf hebben dan een herhaling van de debatten in de Tweede Kamer.

Als grootste bezwaar tegen het huidige stelsel noemde de commissie Burger de mogelijkheid (zelf sprak zij van «het gevaar») van «conflictsituaties tussen twee in beginsel gelijkberekte Kamers, waarvoor de bestaande regeling geen oplossing kent».

Teneinde de door haar gesignaleerde bezwaren te ondervangen met behoud van de voordelen van het twee-kamerstelsel, stelde de commissie Burger voor een parlement («Staten-Generaal») te vormen waarvan alle 225 leden tegelijkertijd en volgens hetzelfde kiesstelsel zouden worden verkozen. In de eerste bijeenkomst zouden de nieuwgekozen Staten-Generaal uit hun midden 150 leden aanwijzen, die dan tezamen een afzonderlijke Kamer zouden vormen. Het presidium van de Staten-Generaal zou uitsluitend bestaan uit leden van die Kamer van 150. Begrotingsvoorstellen zouden slechts in één instantie, door de Kamer van 150, worden afgehandeld. De overige wetsvoorstellen zouden de Staten-Generaal in volledige vergadering behandelen, mits tenminste één vijfde van de leden (45) zich hiervoor zou uitspreken.

De externe commissie acht het voorstel van de commissie Burger weinig aantrekkelijk. Naar haar oordeel is een wezenlijke eis dat een behandeling van wetsvoorstellen in tweede instantie *in een ander gremium* geschiedt dan in eerste instantie.⁸⁵ Het voorstel-Burger voldoet hier niet aan. Als de Staten-Generaal wordt samengesteld uit 150 leden met daarnaast 75 toegevoegde leden, zal een door de Kamer van 150 aanvaard wetsvoorstel slechts worden afgewezen door een meerderheid van de Staten-Generaal als een aantal leden van de Kamer van 150 terugkomt op zijn eerdere beslissing, die naar men mag aannemen op goede gronden werd genomen.

Voorts valt te verwachten dat de 75 toegevoegde leden, die samen met hun partijgenoten uit de Kamer van 150 één fractie vormen in de Staten-Generaal, als regel één lijn zullen trekken met laatstgenoemden, of anders door dezen zullen worden «overruled». Dit maakt de correctie door de tweede instantie tot een wassen neus. Zouden de toegevoegde leden volharden in een afwijkende opstelling (en eventueel zelfs afzonderlijk beraad voeren), dan zou de conflictsituatie die de commissie Burger vreesde, evenzeer kunnen optreden als thans tussen de Tweede en de Eerste Kamer. Hierbij kan men zich gemakkelijk de frustraties voorstellen van de 75 toegevoegde leden, die het bij verschillen van inzicht steeds zullen afleggen tegen de Kamer van 150.

De toegevoegde leden – in het voorstel-Burger voor een deel bij meerderheidsstelsel in hun district verkozen – zouden welbeschouwd tweederangs parlementariërs zijn. Als gezegd zouden zij niet in het Presidium mogen zitten. De wijze waarop de commissie Burger hen (als leden van de Staten-Generaal) het recht van amendement toedacht (in tegenstelling tot de leden van de Eerste Kamer thans) is weinig méér dan schone schijn. Het verschil tussen de positie van de toegevoegde leden in het voorstel-Burger en die van de huidige Eerste Kamer kan men als volgt karakteriseren: in ons stelsel heeft de Eerste Kamer een in beginsel niet ingeperkte gelegenheid haar *bepaalde* bevoegdheden uit te oefenen;

⁸⁵ Vgl. L.M. de Rijk, «In tweede instantie: De rol van de Eerste Kamer» in: Namens, Tijdschrift over vertegenwoordiging en democratisch bestuur, 1991, jrgng. 6, blz. 5-6.

de toegevoegde leden van het voorstel-Burger hebben een zéér beperkte gelegenheid hun *onbeperkte* bevoegdheden uit te oefenen.

De externe commissie mist in de voorstellen van de commissie Burger het belangrijkste voordeel van het huidige stelsel: de garantie dat de behandeling van wetsvoorstellen in tweede instantie een meerwaarde toevoegt, doordat het behandelend gremium bestaat uit personen die «chambre de réflexion» kunnen zijn. Dit voordeel ontstaat juist doordat de Eerste-Kamerleden andere maatschappelijke posities bekleden dan de full-time politici en, mede door het ontbreken van een amendementsrecht, neigen tot een andere benaderingswijze van wetsvoorstellen en regeringsvoornemens.

Naar het oordeel van de externe commissie heeft de commissie Burger zich teveel laten leiden door de wens mogelijke conflictsituaties tussen de beide Kamers in het vigerende bestel met behulp van forse staatsrechtelijke ingrepen uit te sluiten. Haar voorstellen verzwakken in feite het proces van «gewicht-en-tegenwicht», dat onmisbaar is voor een werkzame democratie.⁸⁶ De bijzondere commissie geeft, juist terwille van dit proces, de voorkeur aan ons twee-kamerstelsel. Een wijze zelfbeperking van de Eerste Kamer, in het besef dat het politiek primaat grondwettelijk bij de Tweede Kamer berust, laat naar haar mening alle voordelen van het proces van «gewicht-en-tegenwicht» intact, zonder te leiden tot frustrerende patstellingen in het wetgevingsproces.

Een verder nadeel van het Bataafs-Noorse stelsel, althans in de versie-Burger, is dat het onduidelijk is voor de kiezers en de kandidaten wie wordt gekozen voor welk deel van de Staten-Generaal. Door de tijd achterhaald is tenslotte het denkbeeld van de commissie Burger om aan de positie van de toegevoegde leden van de Staten-Generaal alsnog enige inhoud te geven door uit hun midden de leden te recruteren «die zitting nemen in internationale vertegenwoordigende lichamen als het Europees Parlement».

7.3.3 Conclusies

Als gezegd hecht de externe commissie grote waarde aan de functies die de Eerste Kamer vervult. Zij ziet in de huidige parlementaire praktijk geen aanleiding om het kiesstelsel voor dit instituut te heroverwegen. Een zelfstandige legitimatie door middel van een getrappt kiesstelsel, waarbij geen campagne behoeft te worden gevoerd, past het beste bij een «chambre de réflexion». (Dit laat onverlet dat de commissie op zichzelf het oude systeem van een getrapte verkiezing van de Eerste Kamer in gedeelten meer geëigend achtte dan de huidige verkiezing van alle leden ineens.)⁸⁷

Wat betreft de samenstelling van het kiescollege voor de Eerste Kamer, ziet de commissie af van stellige uitspraken, gegeven de bestaande onzekerheden bij de bestuurlijke reorganisatie en de mogelijke consequenties hiervan. Wezenlijk is voor de commissie dat een stelsel van getrapte verkiezing gehandhaafd blijft. Indien de besluitvorming over de bestuurlijke reorganisatie aanleiding geeft andere regionale organen op te nemen in het kiescollege, zouden deze in elk geval bij wet moeten worden aangewezen.

Uit het voorgaande vloeit voort dat de commissie zich niet diepgaand heeft beziggehouden met de pro's en contra's van andere denkbare kiesstelsels. Wel heeft zij conform de vraagpunten het Bataafs-Noorse model gezien. Dit model heeft naar haar mening in het oog springende nadelen, terwijl geen voordelen blijken uit een oogpunt van de verhoopte

⁸⁶ Zie voor het belang van dit proces in de democratisch praktijk nader: L.M. de Rijk, *Parlementaire Democratie en Zeggenschap*; een kwestie van courage, jubileumtoespraak bij het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer op 24 augustus 1990, blz. 19–21.

⁸⁷ Het lid De Graaf tekent hierbij aan geen principieel voorstander te zijn van het voortbestaan van de Eerste Kamer. Hij acht de indirecte legitimatie bezwaarlijker naarmate de politieke positie van de Eerste Kamer aan betekenis wint. Zijns inziens zou afschaffing van het twee-kamerstelsel overwogen kunnen worden, indien aan de Raad van State de bevoegdheid zou worden toegekend om door het parlement aanvaarde wetsvoorstellen aan regering en parlement ter heroverweging aan te bevelen.

directere band met de kiezers. De commissie acht het Bataafs-Noorse stelsel dus niet aantrekkelijk.

7.4 Terugzendingsrecht

7.4.1 De novelle-procedure

Zoals bekend, heeft de Eerste Kamer geen recht van amendement: zij moet haar voorgelegde voorstellen aanvaarden of verwerpen. Dit kan onbevredigend zijn wanneer bezwaren niet zozeer de politieke strekking betreffen, maar rechtsstatelijke aspecten, waaronder uitvoeringsaspecten zoals eerder genoemd. In de praktijk is een tussenoplossing gevonden door de *novelle-procedure*. Deze houdt in dat de Eerste Kamer bezwaren tegen onderdelen van een wetsvoorstel kenbaar maakt aan de indiener (c.q. de regering), die vervolgens zelf kan besluiten tot indiening van een novelle bij de *Tweede Kamer* om in de gesignaleerde manco's te voorzien. De Eerste Kamer kan de behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel schorsen, zodat dit tegelijkertijd met een door de Tweede Kamer aanvaarde novelle zal worden behandeld, of zij kan alvast de behandeling afronden in afwachting van een beslissing in de Tweede Kamer. Na aanvaarding door beide Kamers resulteert dit in twee afzonderlijke wetten, die gescheiden in het Staatsblad verschijnen, ook als de novelle en het wetsvoorstel in de Eerste Kamer gezamenlijk zijn behandeld.

Novelles komen voor in twee types: technisch en inhoudelijk. Het eerste type leidt niet tot problemen, maar over de inhoudelijke novelle zijn de meningen sinds lang verdeeld. Duidelijk is dat de grens tussen «inhoudelijk» en «politiek» soms moeilijk is te trekken en dat inhoudelijke novelles met een politieke strekking op gespannen voet kunnen staan met het wetgevingsprimaat van de Tweede Kamer. Volgens sommigen is de novelle in wezen een «verkapt amendementsrecht».⁸⁸ Dit zou meer gelden naarmate amendementen «politieker» worden van aard. De Raad van State oordeelde echter in 1974 dat van een dergelijk verkapt amendementsrecht pas sprake zou zijn indien de Eerste Kamer «op grote schaal en zonder wijze terughoudendheid» zou aandringen op novelles. Dit is, naar algemene opvatting, tot dusver niet het geval.

De vraagpuntencommissie wijst er niettemin op dat novelles het wetgevingsproces vertragen en dat het hier gaat om een ongeregelde, niet door de Grondwet bedoelde procedure. Zij geeft derhalve in overweging de Eerste Kamer een terugzendingsrecht toe te kennen, waardoor een geregelde tussenweg kan worden gevonden tussen aanvaarden en verwerpen. Hierdoor zou tevens het politieke primaat van de Tweede Kamer beter worden gewaarborgd.

Hoewel de externe commissie meent dat de Eerste Kamer doorgaans verstandig omgaat met de novelle-procedure, erkent zij anderzijds wel dat de normen en gedragscodes tussen beide Kamers niet altijd voldoende duidelijk zijn. Een precisering hiervan kan waardevol zijn. Een indammen van de novelle-praktijk kan voorts het voordeel hebben dat aldus de verdenking van (en verleiding tot) «politiek activisme» van de Eerste Kamer kan worden weggenomen. Een eventuele verandering zou, naar de mening van de externe commissie, echter geen afbreuk mogen doen aan de positie van de Eerste Kamer en evenmin ten koste mogen gaan van kwaliteit en/of tempo van het wetgevingsproces.

⁸⁸ Formeel gaat een novelle echter altijd uit van de indiener van een wetsvoorstel en nooit van de Eerste Kamer zelf. De verantwoordelijkheid ligt bij de regering; als de betrokken bewindspersoon niet het initiatief neemt tot een novelle, komt deze er niet. Hier ligt een wezenlijk verschil met het amendementsrecht. Aldus: A.J. Kaland, «Eerste Kamer verankerd in Grondwet en samenleving», *Trouw*, 19 juni 1992.

Alvorens tot een oordeel te komen over eventuele invoering van een terugzendingsrecht, heeft de externe commissie onderzocht hoe de procedures bij verschillen van inzicht tussen twee Kamers verlopen in het nabije buitenland. Het navolgende overzicht geeft dit weer.

a. Frankrijk

Senaat en Assemblee staan in de wetgevingsprocedure in beginsel op gelijke voet. Beide hebben initiatiefrecht; de regering kan voorstellen of eerst bij de Assemblee of eerst bij de Senaat aanhangig maken. Voor door de regering ingediende wetsvoorstellen geldt de volgende procedure.

Het door één van beide Kamers aanvaarde, al dan niet gewijzigde voorstel (*petit loi*) wordt door de regering aan de andere Kamer gezonden, die tot beraadslaging overgaat. Beide Kamers hebben recht van amendement, zij het beperkt. Dit maakt het mogelijk dat de Kamers van elkaar afwijkende teksten kunnen aannemen.

Gebeurt dit, dan treedt de *navette* in werking: een procedure waarin de omstreden tekst heen en weer gaat tussen beide Kamers, totdat een gelijkkluidende tekst is overeengekomen.

Lukt dit na twee lezingen nog niet (soms na één lezing, bij door de regering gestelde urgentie), dan kan de Minister-President een commissie bijeenroepen van zeven Assemblee-leden en zeven senatoren (*Commission mixte paritaire*) die tot taak heeft compromisteksten op te stellen.

Zulke compromisteksten worden vervolgens behandeld in beide Kamers, waarbij alleen nog door de regering voorgestelde of aanvaarde amendementen in stemming kunnen komen. Blijven de Kamers ook dan nog verschillend denken, dan volgt een nieuwe lezing. Tenslotte kan de regering de Assemblee in laatste instantie laten beslissen.

Wanneer een compromis in de *Commission mixte paritaire* uitblijft, volgt nieuwe behandeling van het gehele wetsvoorstel in beide Kamers. Ook dan beslist in laatste instantie de Assemblee. Tenslotte kan het ook voorkomen – maar zulks is niet eerder gebeurd – dat de commissie wel een compromis bereikt, maar de regering dit niet binnen twee weken aan de Kamers voorlegt. Dan geldt de uitkomst van de *Commission mixte* niet meer.

b. Duitsland

Ten aanzien van wetgeving is de Bondsdag het belangrijkste orgaan. Hij stelt de wetten vast, in veel gevallen na toestemming van de Bondsraad (de vertegenwoordiging van de deelstaten). Is geen toestemming vereist, dan kan de Bondsraad in alle gevallen bezwaar maken (*Einspruch einlegen*). In een aantal (vooral financiële) aangelegenheden is ook de toestemming van de Bondsregering vereist.

Van de regering afkomstige wetsvoorstellen gaan eerst naar de Bondsraad, die terzake stelling neemt. Daarna worden wetsvoorstel en opinie van de Bondsraad gezamenlijk voorgelegd aan de Bondsdag. De Bondsraad vervult dus ook in de aanvangsfase van de parlementaire behandeling een belangrijke rol, ook doordat zijn stellingname vaak vergezeld gaat van concrete wijzigingsvoorstellen.

Bij wetsvoorstellen die niet de instemming van de Bondsraad behoeven, kan deze wel binnen twee weken na aanvaarding in de Bondsdag vragen om nader overleg tussen beide organen. Dit vindt plaats in de *Vermittlungsausschuss*, een commissie van Bondsraadleden (één voor elke deelstaat) en even zovele leden van de Bondsdag. Deze

commissie onderzoekt de mogelijkheden voor een compromis. Als zij dit voorstelt, beslist uiteindelijk de Bondsdag.

c. Ierland

In Ierland is de *Dail* is het belangrijkste wetgevende orgaan. De *Seanad* (Senaat) heeft echter amendementsrecht en de regering kan beslissen bij welke Kamer het wetsvoorstel wordt ingediend. Veelal gebeurt dit eerst bij de *Dail*. Na eventuele amendering en aanvaarding wordt het wetsvoorstel toegezonden aan de Senaat die het – op straffe van rechtsverwerking – binnen 90 dagen moet behandelen. Als de Senaat amendementen aanbrengt, volgt terugzending naar de *Dail*, die over de amendementen oordeelt. Wordt het wetsvoorstel zonder amendementen door de Senaat aanvaard, of worden de amendementen van de Senaat door de *Dail* overgenomen, dan wordt het voorstel wet.

Als echter de Senaat het voorstel verwerpt of de *Dail* de amendering van de Senaat verwerpt, of als de Senaat de termijn van 90 dagen laat verstrijken, kan het voorstel toch wet worden via een speciale procedure: hiertoe moet de *Dail* binnen 100 dagen na het verstrijken van de 90-dagen-termijn een resolutie aannemen met de strekking dat het wetsvoorstel geacht wordt beide Kamers te hebben gepasseerd.

De procedure waarbij het wetsvoorstel eerst in de Senaat wordt behandeld, komt uiteindelijk op hetzelfde neer.

Voor financiële wetten (*Money Bills*) geldt een nog beperktere vorm van zeggenschap van de Senaat.

d. Groot-Brittannië

In Groot-Brittannië wordt de situatie gecompliceerd door de vele verschillende soorten wetgeving en de ongeschreven procedures. In essentie komt het bij wetsvoorstellen die de regering indient, er op neer dat na behandeling door het Lagerhuis een volledige behandeling door het Hogerhuis plaatsvindt, inclusief eventuele amendering. Een geamendeerd voorstel gaat terug naar het Lagerhuis, dat op zijn beurt weer verder kan amenderen, enzovoorts. Deze in theorie uitzichtloze procedure blijkt in de praktijk weinig problemen op te leveren. Het Lagerhuis aanvaardt amendementen veelal in dank. Zo niet, dan legt het Hogerhuis, zich bewust van zijn bescheiden politieke positie, vaak het hoofd in de schoot. Als uiterste middel heeft de regering de beschikking over de *Parliaments Acts* 1911/1949: indien het Hogerhuis een voorstel verwerpt of op een voor het Lagerhuis (lees de regering) onaanvaardbare manier blijft amenderen, dan wordt het voorstel geen wet in de lopende zittingsperiode. In de volgende zitting kan dan echter een identiek voorstel opnieuw in parlementaire behandeling worden gegeven, dat uiteindelijk ook zonder instemming van het Hogerhuis aan de Koningin ter goedkeuring kan worden voorgelegd, mits tenminste 1 jaar is verstreken tussen de tweede lezing in het Lagerhuis tijdens de eerste zitting en de derde lezing in de tweede zitting. Voor financiële wetten geldt zelfs dat zij aan de Koningin kunnen worden aangeboden wanneer zij door het Hogerhuis niet binnen één maand in ongewijzigde vorm zijn aanvaard.

e. Andere landen

België en Italië hebben ook een twee-kamersysteem. Beide Kamers hebben daar amendementsrecht, maar in een vorm van conflictbeslechting is niet voorzien. Luxemburg en Denemarken kennen een één-kamerstelsel.

7.4.2.1 Conclusie

De conflictbeslechtsingsregels van Frankrijk, Ierland en Groot-Brittannië gaan uit van twee Kamers met volledige en gelijke amenderingsbevoegdheid. Dit maakt een vergelijking met Nederland, met het oog op eventuele overname van procedures, moeilijk (een amendementsrecht laat zich niet rijmen met de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer).

Het Duitse systeem heeft als bijzonderheid dat het geldt voor situaties waarin de Bondsraad geen eigen wetgevende bevoegdheid heeft. Ter compensatie is de Vermittlungsausschuss ontstaan. In Nederland heeft de Eerste Kamer echter in zoverre wél volwaardige bevoegdheden dat zonder haar medewerking geen formele wet tot stand kan komen. Toepassing van de Duitse oplossing zou de premisse inhouden dat men de Eerste Kamer slechts een inspraakrecht toedenkt in plaats van het huidige uitspraakrecht.

Naar het oordeel van de commissie dienen derhalve andere mogelijkheden in de beschouwing te worden betrokken.

7.4.3 Varianten op een terugzendingsrecht

In de commissie zijn de navolgende varianten aan de orde gesteld voor toekenning van een terugzendingsrecht aan de Eerste Kamer, met inachtneming van het politieke primaat van de Tweede Kamer:

Variant a. Na de terugzending beslist de Tweede Kamer definitief over het teruggezonden voorstel (conform gedachte vraagpuntencommissie).

Variant b. Na de terugzending behandelt de Tweede Kamer het voorstel in tweede lezing. Na aanvaarding gaat het (eventueel opnieuw geamendeerde) voorstel opnieuw naar de Eerste Kamer, die de eindbeslissing neemt.

Variant c. Na de terugzending vangt in beide Kamers een tweede lezing aan. Verwerpt de Eerste Kamer het (eventueel opnieuw geamendeerde) voorstel wederom, dan beslist de Tweede Kamer, mogelijk met gekwalificeerde meerderheid.

Variant d. Als c, maar herhaalde verwerping door de Eerste Kamer leidt tot een gemengde commissieprocedure, waarin het voorstel verder kan worden geamendeerd. Levert deze procedure een voor de regering aanvaardbaar compromis op, dan wordt over het gewijzigde voorstel, zonder verdere amendering, gestemd in respectievelijk de Tweede en de Eerste Kamer. Verwerpt een van beide Kamers het compromis, dan is het voorstel verder van de baan.

Variant e. Als c, maar na een herhaalde verwerping door de Eerste Kamer wordt (al dan niet na een compromisprocedure) de Verenigde Vergadering van beide Kamers bijeengeroepen die (al dan niet met gewone meerderheid van stemmen) de eindbeslissing neemt (zonder amendementsrecht). Het initiatief tot een Verenigde Vergadering kan uitgaan van de regering of van de Tweede Kamer.

In alle varianten van een terugzendingsrecht zal een wijziging van de Grondwet noodzakelijk zijn.

Tenslotte is in de commissie nog gewag gemaakt van informele methoden van conflictbeslechting, zoals gemengde commissievergaderingen zonder additionele bevoegdheden, dan wel vroegtijdige toezending aan de Eerste Kamer van bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstellen, waardoor de Tweede Kamer al bij behandeling van het voorstel over een commentaar uit de Eerste Kamer (commissie) zou kunnen beschikken.

7.4.4 Pro's en contra's van de varianten

Bespreking van voornoemde varianten in de externe commissie gaf het navolgende beeld.

Variant a, het geven van de eindbeslissing aan de Tweede Kamer, zoals aan de orde gesteld door de vraagpuntencommissie, doet afbreuk aan de finale toetsing door de Eerste Kamer. Het opent de mogelijkheid tot amendering door de Tweede Kamer die niet tegemoetkomt aan de bezwaren van de Eerste Kamer of deze zelfs vergroot. Dit hoeft uiteraard slechts eenmaal te gebeuren om de Eerste Kamer verder de lust tot terugzending te doen vergaan. Dan geraakt zij echter in een situatie van «slikken of stikken».

Variant a kan er voorts toe leiden dat bij toepassing twee categorieën wetgeving ontstaan (wel/niet goedgekeurd door de Eerste Kamer). Uit een oogpunt van uniformiteit van het rechtsstelsel acht de commissie dit minder gelukkig.

Variant c heeft in wezen dezelfde strekking als variant a, zij het dat de procedure wordt verlengd door hernieuwde inschakeling van de Eerste Kamer. Is aan haar bezwaren niet tegemoetgekomen, dan bevindt zij zich echter in dezelfde positie als onder variant a. Ook hier wordt dus afbreuk gedaan aan de finale toetsing.

Variant d introduceert de facto een amenderingmogelijkheid voor de Eerste Kamer (via de gemengde commissie) en doet derhalve afbreuk aan het politieke primaat van de Tweede Kamer.

Variant e leidt tot invoering van een algemeen als zware procedure gekenschetste besluitvorming in de Verenigde Vergadering. Besluitvorming in de Verenigde Vergadering bij gewone meerderheid kent bovendien als nadeel dat getalsmatig de Tweede Kamer overheerst.

Variant b zou kunnen worden opgevat als een stap in de richting van een amendementsrecht voor de Eerste Kamer. Naar het oordeel van de externe commissie wordt hier echter nog wél voldoende afstand bewaard: doordat de Tweede Kamer zelf bepaalt of een door de Eerste Kamer gewenste wijziging wordt aangebracht, blijft de formele verhouding tussen beide Kamers zuiver. De externe commissie gaat ervan uit dat de Eerste Kamer haar terugzendingrecht bij behandeling van een wetsvoorstel slechts éénmaal kan gebruiken. In wezen komt variant b dan neer op het geven van de mogelijkheid aan de Eerste Kamer om de Tweede Kamer te verzoeken een wetsvoorstel nog eens goed te bezien. Het is aan de Tweede Kamer hier al dan niet op in te gaan. Invoering van een terugzendingrecht conform variant b zou de Tweede Kamer in elk geval tot zorgvuldige herlezing nopen. Aan de finale toetsing door de Eerste Kamer wordt in deze variant niet getornd.

De genoemde informele mogelijkheden zouden een nuttige bijdrage kunnen leveren aan het wegnemen van onvolkomenheden *binnen* het bestaande systeem. De commissie erkent evenwel dat, als hiermee wordt volstaan, niet in ieder opzicht een «geregelde tussenweg» wordt geboden.

7.4.5 Overwegingen

Als gezegd hecht de externe commissie zeer aan de bijdrage van de Eerste Kamer aan het wetgevingsproces. Zowel kwaliteit als tempo van

wetgeving dienen te worden gewaarborgd. Dit staat voor de commissie voorop bij beoordeling van de novelle-procedure.

Op zichzelf is de commissie niet gebleken dat de Eerste Kamer tot dusver de «wijze terughoudendheid» heeft laten varen die haar past bij het aandringen op novelles. Voor technische gebreken in voorgelegde wetsvoorstellen is de novelle een geëigend middel.

Evenwel is denkbaar dat *inhoudelijke* novelles, indien onberaden gehanteerd, kunnen bijdragen aan een geprononceerd-politieke opstelling van de Eerste Kamer die tot spanningen zou kunnen leiden met de haar toekomstende rol in ons staatsbestel. Bovendien constateert de commissie dat de Eerste Kamer in een aantal gevallen niet toekomt aan het bepleiten van een novelle, vanwege de op haar gelegde politieke druk om een wetsvoorstel in zijn geheel te aanvaarden. Informele arrangementen als hierboven aangeduid kunnen wellicht helpen conflictstof te voorkomen. Wil men verder gaan, dan zullen buitenlandse regelingen hier niet toepasbaar zijn, aangezien deze betrekking hebben op twee gelijkwaardige Kamers.

In dit licht is de externe commissie voorstander van een terugzendingrecht, onder de voorwaarde dat dit recht doet aan zowel de politieke positie van de Tweede Kamer en de regering als aan de kritische bezinning door de Eerste Kamer. Het door de vraagpuntencommissie aan de orde gestelde terugzendingrecht waarbij het eindoordeel is voorbehouden aan de Tweede Kamer, voldoet niet aan laatstgenoemde eis: het zou, naar het oordeel van de externe commissie, te zeer afbreuk doen aan de positie van de Eerste Kamer, terwijl tevens de bereidheid van de Eerste Kamer deze procedure te benutten, afhankelijk van haar ervaringen ermee, al spoedig gering zou kunnen blijken. Van de bovengenoemde varianten op een terugzendingrecht acht de commissie alleen variant b passend in ons staatsbestel: een eenmalig terugzendingrecht *waarbij het eindoordeel aan de Eerste Kamer blijft voorbehouden*. Dit brengt uitkomst doordat de Eerste Kamer er als het ware tijd mee koopt. Zij behoeft een voorstel niet te verwerpen en evenmin onder druk te aanvaarden, maar zij dwingt regering en Tweede Kamer tot een openbare heroverweging door gebruik te maken van een dergelijk recht. Leidt deze heroverweging niet tot bijstellingen, dan kan de Eerste Kamer aan het door haar erkende politieke primaat van de Tweede Kamer een argument ontlenuen om – ondanks haar bezwaren – het voorstel alsnog te aanvaarden.

7.5 Aanbevelingen

De commissie adviseert:

(020) handhaving van de getrapte verkiezing van de Eerste Kamer door Provinciale Staten. Als in het kader van de bestuurlijke reorganisatie bepaalde regio's «provincievrij» worden gemaakt, dient het kiesstelsel hieraan te worden aangepast. Derhalve dient, parallel aan de discussie en besluitvorming over de bestuurlijke reorganisatie, te worden gezien of er aanleiding is bij wet aangewezen regionale organen in het kiescollege op te nemen.

Het Bataafs-Noorse stelsel wijst de commissie af.

(021) invoering van een eenmalig terugzendingrecht waarbij het eindoordeel blijft voorbehouden aan de Eerste Kamer. Dit laat onverlet dat de regering gebruik maakt van de novelle-procedure.

7.5.1 Tekstvoorstel

Voorname aanbevelingen geven aanleiding tot het navolgende tekstvoorstel:

Grondwet

Art. 85A Zolang een voorstel van wet niet door de Eerste Kamer is aangenomen, kan het door haar eenmalig aan de Tweede Kamer worden teruggezonden.

8. DE ROL VAN DE POLITIEKE PARTIJEN

8.1 Vraagpunt

De vraagpuntencommissie heeft het volgende punt aan de externe commissie voorgelegd:

(030-1)⁸⁹ Overwegende dat de verbetering van de relatie tussen de kiezers en de gekozenen ook te maken heeft met de rol van de politieke partijen, (...) **de rol van politieke partijen mede in beschouwing te nemen, (...).**

8.2 Partijfuncties

Over de functies van politieke partijen is veel geschreven. Een enkele auteur onderscheidt er, al onderverdelend, zelfs acht. ⁹⁰ Twee hoofd-functies zijn in elk geval *vertegenwoordiging* van de kiezers en *selectie* van politieke gezagsdragers. Voor deze beide functies dragen de partijen een eigen, vooraf kenbare en achteraf toetsbare, verantwoordelijkheid. Vertegenwoordiging vindt plaats doordat partijen verlangens van het electoraat tot uitdrukking brengen, op basis van hun beginselen zoals neergelegd in partij- en verkiezingsprogramma's. Selectie geschiedt in de eerste plaats door het vaststellen van de lijstvolgorde bij verkiezingen. Hierdoor bepalen de partijen in feite de personele samenstelling van vertegenwoordigende organen. Daarnaast stellen zij, formeel of informeel, kandidaten voor talrijke openbare ambten en semi-openbare betrekkingen.

Zoals eerder vastgesteld, hebben de grote maatschappelijke veranderingen van de afgelopen decennia ook het functioneren van de partijen beïnvloed. Door ontzuiling, ontideologisering, en individualisering wordt de vertegenwoordigende functie niet langer «vanzelfsprekend» ontleend aan een vastomlijnde aanhang, maar is zij nu veel meer *ad hoc-* en *issue-*gericht. De teruglopende belangstelling van veel kiezers, niet voor politiek maar voor *partij*politiek, en de overeenkomstig afnemende politieke organisatiegraad passen in dit beeld. Daarentegen is de selectiefunctie uitgebreid; bij steeds meer maatschappelijke posities speelt politieke «kleur» een rol (bijv. Commissarissen van de Koningin/burgemeesters/hogere ambtenaren). Hiermee hangt samen dat partijen zich in toenemende mate bezighouden met, c.q. verstrengeld zijn geraakt in het overheidsbestuur (wat, gezien de uitbreiding van de overheidsrol, niet verwonderlijk is).

Hoe verklaarbaar ook, beide ontwikkelingen zijn niet onproblematisch voor een goede relatie kiezers-gekozenen. De accentverlegging van massapartij naar kaderpartij, de fixatie op met name het «Haagse» bestuur en de hiermee samenhangende selectie van volksvertegenwoordigers met overwegend een ambtelijke of semi-ambtelijke achtergrond kunnen leiden tot een onvoldoende worteling in het volk. De hedendaagse politicus is vaak vooral zichtbaar in zijn rol als bestuurder. In die hoedanigheid opereert hij binnen bureaucratisch bepaalde beleidsruimten; hij neemt het vakjargon van de ambtenaren over en ontwikkelt een kader voor perceptie van beleid dat wezenlijk verschilt van het kader van de burgers.⁹¹

Aanzetten tot een *karteldemocratie* ⁹² (waarin de partijen ideologisch één pot nat zijn en hun bestaansrecht vooral zoeken in het regelen van de toetreding tot, en dus ook de uitsluiting uit, het politieke bestel) zijn aldus waarneembaar, zij het vermoedelijk niet onontkoombaar.⁹³ In

⁸⁹ Motie Tweede Kamer 1991-1992, 21 427, nr. 10 (aanvaard).

⁹⁰ Record vermeld bij R.A. Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij; veranderende partijorganisatie in Nederland 1960 - 1990*, diss. RUL, Utrecht, 1992, blz. 396.

⁹¹ Aldus: P. Tops, «Vernieuwing draait om primaat van de politiek», *de rode draad*, juni/juli 1992.

⁹² De term is van Lijphart, aangehaald bij R.A. Koole, op.cit., blz. 414 e.v.

⁹³ Ibidem.

hoeverre een dergelijke ontwikkeling doorzet, zal afhangen van de wijze waarop partijen zich opstellen in de huidige situatie. In economische termen kan men zeggen dat de (grote) partijen hun vroegere «captive market» hebben verloren; bij het werven van leden staan zij nu veel meer bloot aan vrije(re) concurrentie, in de eerste plaats van andere partijen, maar daarnaast ook van andere activiteiten die beslag leggen op de burgers. Als partijen nu meer te vergelijken zijn met «aanbieders» op een markt, zouden zij zich de regels van de markt eigen moeten maken. Dit wil zeggen: «klantgericht» optreden, het saaiheidsimago afschudden, zich onderscheiden van de concurrentie, kleur bekennen, heldere uitspraken doen in de programma's, minder routine betrachten in het appèl aan (potentieel) geïnteresseerden, alsmede een vergadercultuur opbouwen die minder dan nu wordt gekenmerkt door papier, agenda's en procedures.⁹⁴ Aldus kunnen partijen bijdragen aan een verlevendiging van de (partij)politiek die zowel in hun eigen belang is als ook een bijdrage levert aan verbetering van de relatie kiezers-gekozenen.

8.3 Conclusie

Over de vraag wat partijen in concreto moeten doen (of laten) wil de externe commissie terughoudend zijn. Zij acht dit primair een zaak van de partijen zelf. Zeker wil de commissie, vanuit het oogpunt dat de staat zich ver dient te houden van politieke regulering of dwang, niets afdoen aan de bestaande vrijheid van de partijen inzake hun optreden en functioneren. Voorts zal de geëigende strategie verschillen per partij.

Wel meent de commissie dat als aandachtspunten kunnen worden genoemd:

- * de wijze waarop partijen standpunten over concrete kwesties onder de aandacht van de kiezers brengen;
- * het contact tussen volksvertegenwoordigers, kandidaten en andere vertegenwoordigers van de partij met de kiezers;
- * de scholing van (kandidaat-) afgevaardigden voor optreden in het openbaar;
- * de mate waarin plaatselijke partijafdelingen contact onderhouden met de kiezers;
- * de opkomst bij openbare vergaderingen;
- * de begrijpelijkheid van een politiek programma;
- * bekendmaken van stemgedrag in vertegenwoordigende organen;
- * het lid- worden als zodanig;
- * het als lid uitoefenen van invloed op het samenstellen van een programma;
- * het als lid uitoefenen van invloed op kandidatenlijsten.

Mogelijk zouden partijen aan de hand van ervaringen van een «panel» van potentieel geïnteresseerden kunnen nagaan hoe een en ander in zijn werk gaat; hoe reageren partijen op benaderingen door buitenstaanders nemen zij ze serieus, niet alleen als cijfer in de opiniepeilingen, maar als politiek handelend persoon? Hoe groot is de partij-bureaucratie? Spant men zich in om belangstellenden wegwijs te maken in de partij? De commissie vermoedt dat de partijen op veel van zulke punten iets kunnen doen om de band met de kiezers te versterken.

8.4 Aanbevelingen

De commissie acht verbetering van de relatie tussen de kiezers en de politieke partijen geen zaak voor regelgeving door de overheid. Zij ziet het door haar gestelde als een prikkel voor de politieke partijen zelf om tot een discussie over dit onderwerp te komen. Deze discussie zal

⁹⁴ Vgl. het rapport Een partij om te kiezen; partijvernieuwing en PvdA, van een Commissie partijvernieuwing voorzitter J.A. van Kemenade, Amsterdam, 1991. Soortgelijke verschijnselen doen zich echter ook voor in andere partijen dan de PvdA.

vruchtbaarder zijn naarmate zij meer in het openbaar plaatsvindt en gebeurt in confrontatie van de partijen met elkaar.

De commissie beperkt zich derhalve tot de navolgende aanbeveling:

(030-1) Een bezinning van de politieke partijen op hun functioneren in het licht van de relatie tussen kiezers en gekozenen is gewenst. Met bezinning wordt hier bedoeld:

- nagaan op welke wijze het functioneren van politieke partijen inzichtelijker en opener voor kiezers kan worden;**
- de conclusies die uit dit onderzoek volgen, op gezette tijden in het openbaar (doen) toetsen, in een breder kader dan dat van de eigen organisatie alleen.**

9. OVERZICHT VAN AANBEVELINGEN

Onderstaand volgt een overzicht van de aanbevelingen in dit rapport. Op verzoek van de vraagpuntencommissie zijn deze geformuleerd als beslispunten voor de Tweede Kamer.

Kiesstelsel Tweede Kamer

(019 a-c)⁹⁵ **Het huidige kiesstelsel voor de Tweede Kamer blijft gehandhaafd. Mitsdien worden de invoering van elementen van het Duitse stelsel, alsmede invoering van een gematigd districtenstelsel, afgewezen.**

(019c1) **De voorkeurdrempel bij algemene verkiezingen wordt verlaagd van 50% van de kiesdeler naar 25%.**

Minister-President

(005) **In het Reglement van Orde van de ministerraad dient de verantwoordelijkheid te worden vastgelegd van de Minister-President voor de eenheid van de regering en het algemeen regeringsbeleid en de presentatie van dat beleid.**

De Minister-President dient bevoegd te worden punten op de agenda van de ministerraad te plaatsen indien hij dit noodzakelijk acht.

Indien op enig moment tot grondwetswijziging wordt besloten, wordt art. 45 Gw aangepast, in de zin dat de Minister-President wordt belast met de bevordering en bewaking van de eenheid van de regering en het door haar te voeren beleid.

(008 a-d) **In het Reglement van Orde van de ministerraad dient de Minister-President de bevoegdheid te worden toegekend bij optreden in de Europese Raad, c.q. de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschap, binnen de grenzen van een door de ministerraad vastgesteld mandaat, maar zo nodig in afwijking hiervan, te handelen en te besluiten, indien mogelijk in overeenstemming met de minister van Buitenlandse Zaken.**

Een bevoegdheid van de Minister-President aanwijzingen te geven aan andere ministers, wordt afgewezen.

Indien op enig moment tot grondwetswijziging wordt besloten, wordt art. 48 Gw zodanig gewijzigd dat de Minister-President bevoegd wordt ministers en staatssecretarissen voor te dragen voor benoeming en ontslag.

(014) **De Minister-President wordt niet rechtstreeks gekozen.**

Minderheidsadvies

(014) **De Minister-President wordt rechtstreeks gekozen, door een verkiezing gelijktijdig met de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Nadere uitwerking is wenselijk voor wat betreft de parlementaire gebondenheid van de rechtstreeks gekozen Minister-President.**

Kabinetformatie

(015) **De kabinetsformateur wordt niet rechtstreeks gekozen.**

(016) **De Tweede Kamer verplicht zich bij wet na algemene verkiezingen een kabinetsformateur voor te dragen, die in beginsel tevens beoogd Minister-President zal zijn. Hiertoe legt zij in haar Reglement van Orde een procedure vast voor een formatiedebat, resulterend in de voordracht van de formateur, in**

⁹⁵ De nummering van de vraagpunten komt overeen met: Overzicht van vraagpunten en voorstellen, Tweede Kamer 1990-1991, 21 427, nr.6.

de week nadat de nieuw gevormde Kamer voor het eerst is samengekomen.

(017) **De kabinetsformateur dient, op één of meerdere tijdstippen tijdens de formatie, aan de Kamer te rapporteren over de voortgang van zijn of haar werkzaamheden.**

(018) **De kamerfracties zien na algemene verkiezingen af van de aanbeveling van een informateur.**

(018-1) **Het regeerakkoord wordt beperkt tot hoofdzaken van beleid die blijkens de verkiezingsprogramma's controversieel liggen tussen de beoogde coalitiepartners.**

Termijn van verkiezingen

(063) *De commissie onthoudt zich van een aanbeveling.*

Positie Eerste Kamer

(020) **De getrapte verkiezing van de Eerste Kamer door Provinciale Staten blijft gehandhaafd. Als in het kader van de bestuurlijke reorganisatie bepaalde regio's «provincievrij» worden gemaakt, wordt het kiesstelsel hieraan aangepast. Hiertoe wordt, parallel aan de discussie en besluitvorming over de bestuurlijke reorganisatie, bezien of er aanleiding is bij wet aangewezen regionale organen in het kiescollege op te nemen. Het Bataafs-Noorse stelsel wordt afgewezen.**

(021) **Een eenmalig terugzendingsrecht wordt ingevoerd, waarbij het eindoordeel aan de Eerste Kamer blijft voorbehouden. Dit laat onverlet dat de regering gebruik maakt van de novelle-procedure.**

Politieke partijen

(030-1) **Verbetering van de relatie tussen de kiezers en de politieke partijen is geen zaak voor overheidsregulering, wèl eventueel voor regulering door de partijen zelf.**

Hiertoe zouden partijen nader kunnen onderzoeken hoe hun functioneren inzichtelijker en opener kan worden voor de kiezers en de conclusies uit dit onderzoek in het openbaar kunnen (doen) toetsen, in een breder kader dan dat van de eigen organisatie alleen.

1. Inleiding

Twee leden van de commissie, de heren Ernsting en De Graaf, kunnen zich met de overwegingen en de aanbeveling betreffende het vraagpunt van de rechtstreeks gekozen Minister-President niet verenigen. Zij menen, in tegenstelling tot de meerderheidsopvatting, dat er voldoende redenen aanwezig zijn om tot introductie van een rechtstreeks kiezers-mandaat voor de Minister-President over te gaan. Naar hun oordeel zal een rechtstreekse democratische legitimatie van de Minister-President, in combinatie met leidende bevoegdheden ten aanzien van de vorming van het kabinet en het te voeren regeringsbeleid, een positieve impuls kunnen geven aan:

- * het vertrouwen van burgers in de politieke overheid;
- * de relatie tussen kiezers en beleidsvorming;
- * ontvlechting van (de functies van) regering en parlement;
- * de coördinatie van het regeringsbeleid en het tegengaan van verkoring en
 - * de versterking van de Nederlandse positie in de Europese besluitvorming.

De argumentatie van de meerderheid van de commissie ter afwijzing van de rechtstreeks gekozen Minister-President achten deze leden niet overtuigend en overigens weinig uitgewerkt. Op hun meer staatkundige overwegingen laten zij, in het besef dat verschillende modaliteiten met daarbij behorende consequenties mogelijk zijn, een schets volgen van de staatsrechtelijke vorm waarin de gekozen Minister-President gestalte zou kunnen krijgen en de varianten die daarbij kunnen optreden.

Voorafgaand aan hun overwegingen merken deze leden het volgende op.

De gekozen Minister-President is bepaald geen nieuw item. Van meet af aan is het voorstel om de Minister-President te kiezen bepleit op grond van de overweging dat kiezers in het huidige bestel wel de controle op de uitvoerende macht bepalen, maar slechts in zeer beperkte, afgeleide mate invloed hebben op de samenstelling van die macht zelf. Deze overweging is nog steeds valide. In het afgelopen decennium is daarnaast een ander bezwaar van de wijze van kabinetsvorming in ons land steeds manifester geworden. Dit betreft de gebondenheid, beter nog de verwevenheid, van kamermeerderheid en regering ten opzichte van elkaar. Deze verwevenheid frustreert zowel de openheid en verantwoording ten aanzien van de vorming van het kabinet als een zuivere uitoefening van de parlementaire functies. Dit bezwaar heeft sinds de publikatie in 1984 van het rapport van de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming aan betekenis gewonnen.

Het is in de politieke praktijk evenwel niet mogelijk gebleken binnen het huidige stelsel een weg terug te vinden naar een gepaste afstand tussen regering en parlement, waarin de regering regeert en het parlement in redelijke onafhankelijkheid controleert en wetgevende bevoegdheden uitoefent. Kennelijk is daartoe verandering van spelregels nodig.

Tevens is in de afgelopen jaren een politieke praktijk rond de uitoefening van het ambt van Minister-President ontstaan die steeds pregnanter de vraag opwerpt naar de democratische legitimatie.

Naar het oordeel van deze leden ware het wenselijk geweest indien de commissie in een analyse deze ontwikkelingen in relatie had gebracht tot het vraagpunt. Het is de overtuiging van deze leden dat de discussie over

een rechtstreekse verkiezing van de Minister-President heden ten dage niet slechts kan worden gevoerd met een beroep op de argumentatie die een kwart eeuw geleden werd gebezigd.

2. Overwegingen

a. Vertrouwen van burgers

De samenleving is de afgelopen decennia in hoog tempo geïndividualiseerd. De politieke en staatsrechtelijke inrichting heeft hiermee geen gelijke tred kunnen houden. Dat uit zich in een afnemend natuurlijk gezag van de overheid dat berust op betrokkenheid en vertrouwen. Weliswaar is er geen sprake van een formele legitimatiecrisis (de opkomst bij Tweede-Kamerverkiezingen is immers onverminderd hoog), maar wel van een dreigende afbrokkeling van de inhoudelijke steun die voor het functioneren van de politieke democratie onontbeerlijk is. De huidige inrichting van het staatkundig en staatsrechtelijk bestel is in hoge mate bepaald door de eigen aard van de Nederlandse samenleving in de 19e eeuw en de eerste helft van deze eeuw. Een samenleving die werd getypeerd door de emancipatie en vervolgens institutionalisering van diverse bevolkingsgroepen, die ieder hun eigen plaats in de sociale en politieke orde opeisten.

De zuilen waarop de consensusdemocratie zo lang heeft gerust, lijken nu grotendeels te zijn weggeslagen. Traditionele intermediaire kaders lijden aan een afnemende aantrekkingskracht. Dat geldt al helemaal voor de gevestigde politieke partijen.

Op de emancipatie van de bevolkingsgroepen volgde de maatschappelijke emancipatie van het individu, gevoed door materiële welvaart, onderwijs en technologie. Deze individualisering heeft zowel positieve (ontplooiing, kansen, mondigheid) als negatieve gevolgen (ontworteling, vereenzaming, beslag op collectieve middelen), maar kan hoe dan ook niet worden weggecijferd. In politieke zin lijkt de individualisering zich te uiten in afnemende belangstelling en onverschilligheid voor de traditionele politieke organisatie, grotere gerichtheid op specifieke belangenbehartiging en toenemende behoefte aan directe vormen van maatschappelijke betrokkenheid en zeggenschap. Zichtbaar is ook dat de politieke interesse zich, door media en partijen sterk ondersteund, verplaatst van ideologische wereldbeelden naar concrete standpunten en naar de persoon van de politiek verantwoordelijken en het vertrouwen dat aan hen kan worden gegeven.

Afgezet tegenover deze voortschrijdende maatschappelijke ontwikkeling vertoont het democratisch bestel ernstige tekortkomingen: de politieke partijen zijn allang niet meer de politieke arm van brede volksbewegingen, de regeermacht wordt allang niet meer beschouwd als van God via de soevereine vorst gegeven of stoelend op een afspiegeling van de in het parlement vertegenwoordigde stromingen, politieke betrokkenheid kan allang niet meer alleen worden georganiseerd door eens per vier jaar (anonieme) vertegenwoordigers af te vaardigen naar het parlement. Om dreigende onverschilligheid, het zich afwenden van «de politiek» en het afnemend vertrouwen in de politieke organen te keren, komt het noodzakelijk voor om (onder meer) de politieke en staatsrechtelijke inrichting aan te passen. Er dienen nieuwe wegen te worden gevonden om, met behoud van het beginsel van representatieve democratie, betrokkenheid van burgers bij de door hen gelegitimeerde overheid te verzekeren. Hierbij kan worden gedacht aan de introductie van sterkere persoonlijke elementen in het kiesstelsel, aan referenda op de verschillende niveaus en aan de rechtstreekse verkiezing van bepalende ambtsdragers. Dergelijke directe uitingsvormen van betrok-

kenheid en vertrouwen voltooien in staatsrechtelijke zin de maatschappelijke emancipatie van de individuele burger en diens zeggenschap.

De rechtstreekse verkiezing van de Minister-President vormt daarbij een belangrijke schakel: zonder tussenkomst van derden doen de kiezers direct uitspraak over de persoon en het politiek programma van de regeringsleider, daarmee een directe democratische legitimatie aan de machtsuitoefening verschaffend. Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat de grote politieke partijen nu reeds (maar in strijd met de werkelijkheid) de Tweede-kamerverkiezingen en de daarop volgende formatie voorstellen als ware het een verkiezing van de Minister-President («Kies de Minister-President, kies Den Uyl», 1977, «Laat Lubbers zijn karwei afmaken», 1989).

b. De relatie tussen kiezers en beleidsvorming

Hoe men ook in het algemeen moge denken over vormen van directe democratie, het is ontegenzeggelijk zo dat er iets vreemds is aan de kabinetsvorming in Nederland: de kiezers hebben er hoegenaamd geen invloed op. Zij bepalen immers slechts de omvang van de fracties in de Tweede Kamer. Het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging en het (mede daardoor functionerende) veelpartijenmodel verhinderen dat aan de vooravond van de kamerverkiezingen een duidelijke keuze bestaat tussen politieke alternatieven die hun doorwerking hebben in de regeringsvorming. Niet alleen hebben de kiezers dus geen directe invloed op de kabinetsvorming, maar ook de getrapte, indirecte invloed is veelal verwaarloosbaar. Daardoor ontbreekt een duidelijke legitimatie van de machtsuitoefening, immers: noch van boven noch van onderen wordt deze gegeven.

De Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming signaleerde in 1984 dat in het huidig bestel echter wel de suggestie wordt gewekt dat het raadplegen van de kiezers en het resultaat van deze raadpleging van beslissende betekenis is voor de vorming van een nieuwe coalitie, op grond waarvan een kabinet optreedt. De Staatscommissie concludeerde: «De werkelijkheid is echter dat het oordeel van de kiezers niet van beslissende betekenis is. De invloed van de verkiezingsuitslag op de coalitievorming kan van geval tot geval verschillen, maar hij blijft beperkt. Er wordt in het algemeen een mate van volksinvloed gesuggereerd die in strijd is met de politieke werkelijkheid, waarin slechts (de leiding van) enkele fracties de beslissende keuzes maken (maakt).» (Rapport, 1984, p.42).

Dit euvel van een wel zeer ver verwijderd verband tussen kiezersuitspraak en kabinetvorming kan alleen echt worden verholpen door de in het huidige bestel noodzakelijke tussenfase van de kabinetsformatie (met alle daaraan verbonden problemen van dien, zoals de lange duur, het gebrek aan openheid, de afwezigheid van politieke verantwoordelijkheid) zoveel mogelijk te vermijden. Dit komt overigens ook ten goede aan de bestuurlijke slagvaardigheid, die veelal onder een langdurige formatieperiodes te lijden heeft.

Dit kan door de kabinetsvorming rechtstreeks te relateren aan de uitspraak van de kiezers. Daartoe bestaan grosso modo twee wegen open: hervorming van het kiesstelsel, opdat de kiezers vooraf een heldere keuze voorgeschoteld krijgen ten aanzien van de alternatieve regeringscoalities, dan wel de rechtstreekse kiezerslegitimatie van de regeringsmacht, die daarmee wordt losgemaakt van de kamerverkiezingen.

Het eerste zou betekenen de invoering van een (relatief dan wel absoluut) meerderheidsstelsel met enkelvoudige districten. Een dergelijk stelsel, hoezeer dat ook tot een directe relatie tussen kiezersuitspraak en

machtvorming zou leiden, doorbreekt echter te zeer het in Nederland breed gedragen beginsel van evenredige vertegenwoordiging en de traditie van een veelpartijensysteem. Dat lijkt dus geen begaanbare weg.

Het tweede kan worden bereikt door invoering van de rechtstreekse verkiezing van de Minister-President. De rechtstreeks gekozen Minister-President laat in beginsel het kiesstelsel onveranderd, maar scheidt de legitimatie van de volksvertegenwoordiging van de democratische grondslag van de regering. Zulks laat overigens onverlet dat er een duidelijke verantwoordingsrelatie bestaat tussen regering en volksvertegenwoordiging. De verworvenheden van de parlementaire democratie in ons land (inclusief het kiesstelsel van E.V.) kunnen hierbij geheel of nagenoeg geheel behouden blijven. Het is ontegenzeggelijk zo dat deze figuur de lange en veelal onvoorspelbaar weg van de kabinetformatie (met alle nadelen voor de bestuurskracht van dien) tot het verleden zal doen behoren.

c. Ontvlechting van parlement en regering

In het huidige staatsbestel legt de formatie een grote hypotheek op de verhouding tussen regering en Tweede Kamer. Het kabinet wordt immers gevormd op de grondslag van de nieuwe verhoudingen in de Tweede Kamer na verkiezingen. Het ontwikkelde regime van het parlementaire stelsel verzekert een grote betrokkenheid van de kamermeerderheid bij de daadwerkelijke onderzoeken en handelingen die leiden tot de benoeming van nieuwe ministers. Door de gegroeide formatiepraktijk (die, ondanks alle wijze aansporingen, niet verandert) committeert de eenmaal verworven kamermeerderheid zich in hoge mate aan zowel het beleid als aan het *bestaan* van het kabinet: het regeerakkoord is in de eerste plaats een akkoord tussen de coalitiefracties, de fractietoppen bepalen en leveren veelal uit hun midden de tot bewindslieden te benoemen personen. Men spreekt niet voor niets over de «regeringspartijen».

De aldus ontstane verhouding tussen kamermeerderheid en eenmaal aangetreden kabinet heeft iets weg van een ouder-kind-relatie: de ouders beschermen de boorling en dekken zijn tekortkomingen af. Zo ontstaat een politiek klimaat waarin de coalitiefracties hun bestaansreden primair gelegen zien in het overeind houden en doen voortleven van het «eigen» kabinet. Deze nauwe band wordt tevens beïnvloed door de in de zestiger jaren geïntroduceerde gewoonte om geen nieuw kabinet te formeren dan nadat daar verkiezingen voor de Tweede Kamer aan zijn voorafgegaan. Anders gezegd: het ontslag van het kabinet heeft kamerontbinding tot gevolg. Kabinet en kamermeerderheid zijn aldus tot elkaar veroordeeld op straffe van het heengaan van beide. Slechts wanneer het kabinet of de individuele ministers niet meer als «eigen» worden beschouwd, kan een vertrouwensbreuk aan de orde zijn (bv. bij het aftreden van het kabinet Lubbers II, 1989).

De belangrijke parlementaire functies van mede-wetgeving en controle op de ministeriële verantwoordelijkheid kunnen door deze verwevenheid van belangen van kabinet en kamermeerderheid onder grote druk komen te staan. Dit is dan ook veelal het geval geweest in situaties waarin potentieel aanwezige meerderheden voor bepaalde wetgeving niet konden worden gerealiseerd door coalitiedwang. Hetzelfde geldt voor de verantwoordelijkheidstelling van ministers, waaraan niet zelden, vanwege dezelfde (al dan niet afdgedwongen) loyaliteit, een troebel karakter werd gegeven dan wel geen sancties werden verbonden. Deze sterk monistisch geworden relatie tussen Tweede Kamer en regering leidt er toe dat afbreuk wordt gedaan aan kritische en onafhankelijke toetsing van beleid en uitvoering en dat materieel de besluitvorming over belangrijke politieke voornemens zich afspeelt in intiem overleg in het Torentje, in

Bergschenhoek of elders, maar in ieder geval buiten de parlementaire arena.

De introductie van de rechtstreeks gekozen Minister-President verdient ook in dit opzicht overweging. Door een eigen kiezerslegitimatie van de Minister-President, die op deze titel een kabinet samenstelt, neemt de noodzaak om uitvoerig en tot in details een parlementaire dekking te verzekeren, navenant af. Hoewel in beginsel politieke kleur van kabinet en kamermeerderheid ook in deze situatie zal overeenstemmen, omdat politieke samenwerking vereist kan zijn om een kandidaat bij de verkiezingen een meerderheid te verschaffen, staan kabinet en Kamer aanmerkelijk losser ten opzichte van elkaar. Door het ontbreken van een formatieproces als tot op heden gebruikelijk, komt de eigen positie van beide meer tot uitdrukking.

Een rechtstreekse verkiezing van de Minister-President kan gestalte krijgen in een minder of meer dualistische relatie met de Kamer. De meest verstrekkende variant zou een strikte scheiding betekenen van beide kiezersmandaten, waarbij de geldende vertrouwensnorm tussen Kamer en kabinet wordt losgelaten. Een meer parlementaire variant zou inhouden dat de gekozen Minister-President functioneert in het kader van het geldende parlementaire stelsel, al kunnen binnen deze variant nog verschillende (ook procedurele) gradaties worden aangebracht. De verschillende varianten zullen hieronder in paragraaf 3 worden gezien.

In ieder geval zal in alle denkbare varianten van de gekozen Minister-President de verhouding tussen regering en parlement afstandelijker en losser van aard zijn dan thans, omdat de Kamer niet zelf aan de bron van de macht heeft gestaan. Aldus kunnen en zullen controlerende en wetgevende bevoegdheden scherper, kritischer en vooral vrijer worden uitgeoefend.

d. Coördinatie en sturing van regeringsbeleid

De commissie concludeert unaniem dat de positie van de Minister-President in het huidige stelsel om verschillende redenen versterking behoeft en doet daartoe enige voorstellen. Een van deze redenen is de noodzaak van coördinatie en sturing in het regeringsbeleid, welke niet verzekerd worden door het collectief van de ministerraad. In het huidige stelsel is de ministerraad vooral te beschouwen als het politieke platform waarin de sectorale, departementale belangen op gelijke wijze naar voren kunnen worden gebracht. Een sterkere positie van de Minister-President kan de verkokering in de politieke top van de overheidsorganisatie helpen doorbreken. In het huidige stelsel moet versterking van de positie en bevoegdheden van de Minister-President noodzakelijkerwijs beperkt blijven, opdat het beginsel van de collectieve verantwoordelijkheid van de ministers, verenigd in de ministerraad, niet wordt doorbroken. Niettemin kan thans al de vraag worden opgeworpen of de relatief dominante positie van de Minister-President in de dagelijkse politieke praktijk en zeker in combinatie met de door de voltallige commissie voorgestane formele versterking daarvan, zich nog veel langer laat verdragen met de afwezigheid van een eigen democratische legitimatie. Een dergelijke eigen legitimatie geeft overigens ook de door velen noodzakelijk geachte ruimte voor daadwerkelijke sturing en coördinatie door middel van bijvoorbeeld een aanwijzingsbevoegdheid terzake van de hoofdlijnen of de uitvoering van het regeringsbeleid.

e. Internationale besluitvorming

Ondanks de voortdurende onzekerheid over de toekomst van de Europese integratie sinds het Verdrag van Maastricht werd gesloten, is de noodzaak van slagvaardig Nederlands optreden in internationaal

verband onverminderd aanwezig. Hetzelfde geldt voor een duidelijke competentie en een democratische legitimatie.

De Minister-President wordt in het kader van de Europese Politieke Unie aangemerkt als «regeringsleider», maar is dat naar Nederlandse staatsrechtelijke maatstaven geenszins. Dit gat tussen twee werkelijkheden zal moeten worden gedicht, al was het maar om de Minister-President slagvaardig te kunnen laten opereren in internationale verhoudingen, zonder interne competentiegeschillen en zonder twijfels bij de gesprekspartners over de reikwijdte van het politiek mandaat.

Naarmate de doorwerking van Europese besluitvorming in de Nederlandse samenleving belangrijker wordt, neemt de noodzaak van voldoende democratische legitimatie daarvan navenant toe. Die is nu aanvechtbaar, alleen al vanwege de zwakke positie van het Europees Parlement, waarvan de leden geteisterd worden door de paradox dat politici pas echt meetellen als ze een stevige electorale grondslag hebben, terwijl de kiezers democratische instituties pas echt relevant vinden, indien deze ook daadwerkelijk macht kunnen uitoefenen.

Zolang er nog niet sprake is van een gelegitimeerde Europese regering met een daadwerkelijk bevoegd en electoraal gesteund Europees Parlement, zal sturing blijven plaatsvinden vanuit de nationale hoofdsteden. Dan is het ook zaak om de Nederlandse positie zo sterk mogelijk te maken en in eigen huis de democratische legitimatie te verzekeren. De Minister-President zal politieke ruimte en bevoegdheden moeten hebben om zowel bilateraal als in de Europese Raad «zaken» te doen. Een eigen democratische machtiging verschaft niet alleen de grondslag daartoe maar versterkt ook zijn (en daarmee de Nederlandse) politieke positie ten opzichte van de internationale partners.

3. Mogelijke vormgeving

In deze paragraaf komt de minderheid van de commissie tot een beschrijving van de mogelijke staatsrechtelijke vorm van de gekozen Minister-President, tegen de achtergrond van de eerder genoemde overwegingen. De maatschappelijk-politieke argumentatie die voor invoering van een rechtstreeks gekozen Minister-President pleit, verschaft nog geen antwoord op de vraag hoe deze figuur is in te passen in het staatsbestel. In termen van staatsrechtelijke verhoudingen en bevoegdheden zijn verschillende varianten denkbaar.

Behalve op de wijze van verkiezing, wordt nader ingegaan op de twee hoofdvarianten in de relatie tussen de gekozen Minister-President (en diens kabinet) en het parlement, in het bijzonder de Tweede Kamer, waarbij ook de verhoudingen binnen de regering worden gezien.

a. Verkiezing

Het zou de voorkeur verdienen indien de verkiezing van de Minister-President gelijktijdig plaats vindt met de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Daarmee lopen de zittingstermijnen van kabinet en Tweede Kamer gelijk op. Dit zou betekenen dat bij algemene verkiezingen twee stemmen kunnen worden uitgebracht: één op de lijst van voorkeur voor de Tweede Kamer en één op de persoon van voorkeur voor het ambt van Minister-President. Denkbaar is een regeling waarbij de persoon die in de verkiezing de (relatieve of absolute) meerderheid heeft gehaald, bij koninklijk besluit wordt benoemd tot minister-president, terwijl de overige ministers, eveneens bij koninklijk besluit, op diens voordracht worden benoemd.

Op deze wijze blijft de verbinding tussen de delen van de regering (Koning en ministers) gewaarborgd. De positie van het staatshoofd verandert, maar verdwijnt niet. Een reële mogelijkheid is dat de verkozen Minister-President vóór zijn benoeming met het staatshoofd nader

overleg voert over de vorming van het kabinet, de politieke mogelijkheden daartoe en andere relevante aspecten.

De wijze van verkiezing van de Minister-President kan verschillen. Aansluiting zou kunnen worden gezocht bij het absoluut meerderheidsstelsel in twee rondes, met een korte tijdsperiode (1 of 2 weken) tussen beide rondes. Minister-President is die kandidaat die de meerderheid van de geldig uitgebrachte stemmen heeft behaald. Een eventuele tweede ronde brengt een beslissing tussen de twee kandidaten die in de eerste ronde de hoogste aantallen stemmen vergaarden. Alsdan wordt alsnog een absolute meerderheid verzekerd. Verkiezing via relatieve meerderheid zou afbreuk doen aan het gezag op grond van de rechtstreekse legitimatie.

Samenloop van de eerste ronde met het tijdstip van de verkiezingen voor de Tweede Kamer wordt niet alleen met het oog op een gelijke zittingstermijnen wenselijk geacht. Het is immers te verwachten dat de verkiezing voor de Minister-Prezidentschap grote invloed zal uitoefenen op de wil en mogelijkheden van politieke partijen om met elkaar coalities aan te gaan. Hoewel de rechtstreekse verkiezing van de Minister-President kan worden gecombineerd met verschillende kiesstelsels voor de Kamerverkiezingen, wordt hier uitgegaan van het behoud van het huidige stelsel van evenredige vertegenwoordiging.

Weliswaar drijven verkiezingen op evenredigheidsgrondslag de partijen uit elkaar vanwege de noodzakelijke profilering per partij, maar in de tweede ronde voor de verkiezing van de Minister-President is steun van andere politieke groeperingen wenselijk. Geén der partijen heeft in Nederland immers kans op een eigen meerderheid. Aannemelijk is dus dat zal worden getracht coalitievorming op hoofdlijnen te bereiken tussen beide rondes. Aangezien de uitslag van de Tweede-kamerverkiezingen ten tijde van de eerste ronde wordt vastgesteld, zullen de aldus ontstane krachtsverhoudingen in de Kamer bij de coalitievorming een rol kunnen spelen. Deze coalitievorming is niet enkel relevant voor de werking van de vertrouwensregel, maar ook met het oog op de mede-wetgevende bevoegdheid die de Tweede Kamer uitoefent.

b. De werking van het parlementair stelsel

Een rechtstreeks kiezersmandaat betekent dat de Minister-President voor zijn ambtsaanvaarding niet afhankelijk is van het oordeel van de Tweede Kamer maar van dat van de kiezers. Dat impliceert ook dat de verkozen Minister-President door de kiezers is gelegitimeerd om een kabinet te vormen en een regeringsprogramma op te stellen. Dit is slechts anders wanneer de Minister-President niet in die hoedanigheid is gekozen doch slechts als formateur (vraagpunt 015). Dan immers legitimeren de kiezers hem slechts tot de vorming van een kabinet, waarvan het aantreden echter afhankelijk blijft van de tijdens de formatie verworven steun in de Kamer.

Een rechtstreekse verkiezing van de Minister-President (die dus op grond van de verkiezing zijn ambt bekleedt) behoeft echter de werking van het parlementair stelsel niet in de weg te staan. De verhouding tussen gekozen Minister-President en het door hem gevormde kabinet enerzijds en het parlement anderzijds kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Daarbij speelt een belangrijke rol welke gevolgen men wil verbinden aan het eigen kiezersmandaat van de Minister-President.

Voorop dient te staan dat ook in het stelsel van de gekozen Minister-President de ministeriële verantwoordelijkheid, in de zin van verantwoording afleggen en het ondergaan van kritiek, gewaarborgd moet blijven. In alle gevallen moet de beleidscontrole bij het parlement blijven berusten, zowel ten aanzien van het kabinetsbeleid als geheel als ten aanzien van het optreden van individuele bewindslieden.

De kernvraag is evenwel of aan deze verantwoording ook een sanctie in de vorm van vertrouwensverlies, gevolgd door aftreden, moet worden verbonden.

Voor de beantwoording van deze kernvraag zijn in principe twee verschillende benaderingen mogelijk. Het verschil tussen deze benaderingen ligt in het karakter dat men toekent aan de in zijn ambt gekozen Minister-President.

In het ene geval wordt de gekozen Minister-President opgevat als een regeringsleider met een eigen, autonoom mandaat, dat hem de mogelijkheid verschaft om een kabinet te vormen en met de uitvoering van het door hem beoogde regeringsbeleid te beginnen.

In het andere geval wordt het kiezersmandaat van de Minister-President vooral beschouwd als een opdracht om leiding te geven aan een door te vormen kabinet, dat – voor wat betreft de samenstelling en het te voeren beleid – onderworpen blijft aan de geldende regels van het parlementaire vertrouwen.

Variant I

Deze variant behelst de meest vergaande consequentie van het eigen kiezersmandaat dat de Minister-President zich verwerft. Dit kiezersmandaat verschaft hem de positie van regeringsleider met een eigen ruimte om een kabinet te vormen en de hoofdlijnen van het te voeren regeringsbeleid te bepalen. Tussen de gekozen Minister-President en het parlement bestaat wel een verantwoordingsrelatie, maar geldt niet de vertrouwensregel. De argumentatie hiervoor is gelegen in het feit dat de Minister-President optreedt krachtens een eigen kiezersmandaat, dat niet door de volksvertegenwoordiging kan worden doorbroken. Vertrouwensverlies is niet aan de orde: wat de Minister-President bij zijn optreden niet nodig had, kan hij ook onderweg niet verliezen. Ontslag van de Minister-President is in deze variant slechts denkbaar bij persoonlijke feiten en eventuele ontzetting uit het ambt op grond van rechtmatigheidsoverwegingen. In deze variant is het onlogisch indien de Minister-President wel het ontbindingswapen jegens de Tweede Kamer zou kunnen hanteren, nu dit immers de gelijkwaardigheid van beide kiezersmandaten zou doorbreken en de facto alsnog een vertrouwensnorm zou opleveren: ook hier zou immers de stelregel gelden dat niet tweemaal voor eenzelfde feit kan worden ontbonden. Een nieuw gekozen Kamer zou zich kunnen beroepen op een later en dus actueler mandaat van de kiezers.

De keuze voor deze variant heeft als voordeel dat zij duidelijk en overzichtelijk is. Begin en einde van de termijnen van Kamer en Minister-President vallen steeds samen. De risico's van een te grote verstrengeling van macht en controle op de macht, met daarbij behorende symptomen van pressie in de vorm van dreigen met aftreden, ontbinding en verkiezingen ontbreken. Minister-President en Kamer dienen het voor vier jaar met elkaar te rooien en een *modus vivendi* te vinden, op straffe van bestuurloosheid van het land. Dit risico zal een dempende werking hebben op het uitbreken van vertrouwenscrises. Door de verkiezingsprocedure, die een stimulans biedt voor coalitievorming, zal de kans op een van aanvang af tegengestelde kamermeerderheid bovendien gering zijn. De gekozen Minister-President heeft overigens

ook de mogelijkheid om in overleg met parlementariërs nadere steun voor het regeringsbeleid te verwerven.

De eigen kiezerslegitimatatie van de gekozen Minister-President sluit in deze variant niet uit dat de overige ministers en staatssecretarissen onderworpen blijven aan de vertrouwensregel. Integendeel. Zij zijn immers niet door de kiezers gelegitimeerd, maar op voordracht van de Minister-President benoemd. Het is niet logisch dat het oordeel van de controlerende instantie over het optreden en functioneren van individuele bewindslieden zou moeten onderdoen voor dat van de Minister-President. Bovendien lijdt het geen twijfel dat in de politieke praktijk ministers, die het vertrouwen in het parlement ontberen, uiteindelijk het veld zullen ruimen, al dan niet op initiatief van de Minister-President.

Binnen de variant van naast elkaar staande mandaten van Minister-President en Tweede Kamer vallen in principe de grondslag van het optreden van het kabinet en de kiezerslegitimatatie van de Minister-President samen. De Minister-President vormt een kabinet, dat een door hem opgesteld regeringsprogramma uitvoert. Daarbij past dan ook een duidelijk leidende positie van de Minister-President binnen de regering, tot uitdrukking komend in bevoegdheden ten aanzien van de hoofdlijnen van het regeringsbeleid, de samenstelling van (en tussentijdse wisselingen in) het kabinet en aanwijzingen aan individuele bewindslieden ten aanzien van de uitvoering van het beleid.

Het karakter van de ministerraad ondergaat dan ook wijziging als gevolg van de politieke positie van de Minister-President. In de Grondwet zal tot uitdrukking moeten worden gebracht dat de Minister-President de hoofdlijnen van het regeringsbeleid bepaalt en dat de ministerraad met inachtneming hiervan over het regeringsbeleid beraadslaagt en besluit. De collectieve besluitvorming in het kabinet kan op deze manier (vergelijk ook het Duitse stelsel van de *Richtlinienkompetenz*) worden gewaarborgd. In de Grondwet zal tevens moeten worden vastgelegd dat de individuele ministers verantwoordelijk zijn, onverminderd de verantwoordelijkheid van de Minister-President.

Binnen de variant van strikte scheiding tussen de mandaten van Minister-President en Tweede Kamer is ten slotte nog een subvariant mogelijk, die een sterkere positie van het parlement ten opzichte van het regeringsbeleid zou betekenen. Hierbij moet worden gedacht aan de mogelijkheid dat weliswaar de gekozen Minister-President niet kan worden heengezonden, maar de Kamer wel het vertrouwen in het zittende kabinet en het gevoerde beleid kan opzeggen. In zodanig geval zou de Minister-President verplicht zijn om, indien de breuk onherstelbaar blijkt, een nieuw kabinet te formeren op een bijgestelde programmatische grondslag.

Variant II

In de tweede hoofdvariant (parlementaire variant) wordt de kiezersuitspraak ten aanzien van de persoon van de Minister-President primair beschouwd als een legitimatie om een kabinet te vormen (en daarvan als gezichtsbepalende Minister-President te fungeren), zonder dat de verhouding tussen regering en parlement in het parlementaire stelsel wijziging ondergaat.

De belangrijkste argumenten voor deze opvatting zijn dat er weliswaar grote en principiële voordelen aan de rechtstreekse verkiezing van de Minister-President zijn verbonden, maar dat daarmee niet het parlementair stelsel hoeft te worden doorbroken en dat democratische

controle op politieke verantwoordelijkheid uiteindelijk altijd moet kunnen worden gesanctioneerd.

In deze conceptie wordt dus onderscheid gemaakt tussen de Minister-President als gekozen persoon en het door hem samengestelde kabinet, dat voldoende steun moet hebben in de Kamer. Het kiezers-mandaat verschafft de verkozen Minister-President legitimatie om een kabinet te vormen en, zolang dat kabinet niet wordt heengezonden, een leidende rol daarin te vervullen.

De parlementaire instemming (althans het niet uitdrukkelijk blijken van het tegendeel daarvan) voor het optreden van het door de Minister-President gevormde kabinet, zal ontegenzeggelijk een vorm van «formatie» na de verkiezingen met zich meebrengen, om, naar het woord van Samkalden, het vertrouwen tevoren te organiseren. Op hoofdlijnen zal dit al onderzocht zijn voor de tweede ronde van de verkiezing. Het grote verschil met de huidige wijze van kabinetsvorming ligt echter in het reeds bepaald zijn van formateur en Minister-President, die naar eigen inzichten zal pogen een voor het parlement acceptabel geheel te presenteren. Een zuivere «parlementaire» formatiemethode, zoals in Nederland gebruikelijk is geworden, ligt daarbij niet voor de hand.

Wezenlijk voor deze variant is dat de aan het begin van de rit (impliciet) verkregen parlementaire instemming met het optreden van het door de Minister-President gevormde kabinet onderweg verloren kan gaan. Dit kan, zoals ook thans, blijken uit een uitgesproken wantrouwenstotum of handelingen die door het kabinet als zodanig worden geïnterpreteerd.

De vraag kan worden gesteld of een vertrouwensbreuk tussen Kamer en kabinet dan, gegeven het mandaat van de Minister-President, direct een gang naar de kiezers zou rechtvaardigen. Het lijkt niet onlogisch om in deze variant (procedurele) waarborgen in te bouwen tegen een al te lichtvaardig heenzenden van de gekozen Minister-President. Daarbij zou kunnen worden gedacht aan een uitdrukkelijke verwerping van de Kamer van het gehele regeringsbeleid dan wel aan de mogelijkheid dat de Minister-President bij een vertrouwensbreuk tussen het door hem geleide en gevormde kabinet en de Kamer tenminste éénmaal de gelegenheid krijgt om een nieuw kabinet te vormen, dat de steun van de kamermeerderheid wel verkrijgt. Lukt ook dat niet, dan is ontslagaanvraag van de Minister-President en dientengevolge een nieuwe verkiezing onontkoombaar. Nadere studie naar dergelijke waarborgen is wenselijk, teneinde te voorkomen dat de vertrouwensregel ook in het stelsel van de gekozen Minister-President al te gemakkelijk zal leiden tot een permanente spanning en een te grote wederzijdse afhankelijkheid.

Interne breuken binnen het kabinet behoeven, gelet op de bijzondere legitimatie van de Minister-President, niet automatisch tot ontslagaanvraag en nieuwe verkiezingen te leiden. Een interne crisis zal verholpen moeten worden door de premier zelf, zoals hij ook verantwoordelijk is voor de vacaturevervulling van iedere tussentijds vertrokken minister. Slechts indien zijn reparatie of vernieuwde samenstelling van het kabinet door het parlement niet wordt geaccepteerd en dit uit een wantrouwenstotum blijkt, komt het tot nieuwe verkiezingen.

Een ontslagaanvraag van Minister-President en diens kabinet zou gelijktijdige ontbinding van de Tweede Kamer tot gevolg moeten hebben. Dit stroomlijnt de zittingstermijnen van (nieuwe) Minister-President en Kamer. Omgedraaid zou ook moeten gelden dat de Minister-President die onvoldoende vertrouwen heeft in een vruchtbare samenwerking met

de Tweede Kamer en tot ontbinding overgaat, gelijktijdig zijn ontslag aanbiedt. Een situatie die overigens ook in het huidige stelsel feitelijk bestaat.

De verkiezingen van Tweede Kamer en van Minister-President, zoals onder a. beschreven, geven de kiezers de kans om het conflict aan twee kanten op te lossen: ofwel een andere Minister-President ofwel een andere kamermeerderheid (dan wel beide).

In deze parlementaire variant van de gekozen Minister-President, zal, zoals aangegeven, de parlementaire betrokkenheid bij de vorming van het kabinet naar verwachting groter zijn. De Minister-President is de leider van een op parlementaire grondslag opererend kabinet. Dat betekent ook een zekere terughoudendheid in het aan hem verschaffen van al te dominerende bevoegdheden binnen de regering. De collegiale besluitvorming binnen de ministerraad kan voorop blijven staan, hoewel ook in deze variant de mogelijkheid bestaat om de Minister-President primair verantwoordelijk te achten voor de eenheid van de regering en de hoofdlijnen van het regeringsbeleid. De eigen democratische legitimatie van de Minister-President geeft ook binnen deze variant grondslag tot bijzondere bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van het beleid en het externe en internationale optreden. Ook moet de bevoegdheid tot tussentijdse voordracht voor ontslag en benoeming van ministers worden aangenomen. Gedacht kan tevens worden aan extra bevoegdheden in het Reglement van Orde van de ministerraad, zoals een sterkere agendingsbevoegdheid.

Evenals in variant I blijven de ministers volledig politiek verantwoordelijk, onverminderd de verantwoordelijkheid van de Minister-President.

Beoordeling

Bij de beoordeling van de hoofdvarianten laat de minderheid van de commissie zich leiden door de gedachte dat beide stelsels (met daarin weer verschillende subvarianten) heel wel denkbaar zijn op grond van goede argumenten. De zuiver parlementaire variant heeft als ontegenzeggelijk voordeel dat de traditie van het in ons land gevestigde parlementaire stelsel in hoofdzaak wordt gecontinueerd. Tevens zal deze variant door de parlementaire binding een matigende werking hebben op een ontwikkeling in de richting van een al te dominante Minister-President. Langs de weg van de parlementaire variant kan een dualisme worden bereikt, zoals dat in oorsprong ook door onze constitutie was bedoeld, maar door een vergaande parlementarisering van de machtsvorming allens verloren is gegaan.

Niettemin heeft de minderheid van de commissie zelf een lichte voorkeur voor de eerste variant, waarin in beginsel sprake is van een strikte scheiding tussen de beide kiezersmandaten. Deze voorkeur wordt gevoed door de gedachte dat een duidelijke scheiding de zuiverheid van de verhoudingen ten goede komt. Door het wegvallen van de mogelijkheid van wederzijdse pressie zal de regering parlementaire steun moeten verkrijgen op grond van de overtuigingskracht van het argument. De Kamer zal het beleid in vrijheid kunnen beoordelen en inhoudelijke keuzes kunnen maken voor de medewerking aan wetsvoorstellen en steun aan individuele bewindslieden, zonder dat zulks tot kabinetscrisis behoeft te leiden.

c. Overige aspecten van vormgeving

Voor beide varianten zoals beschreven dienen, behalve ten aanzien van de wijze van verkiezing zoals onder a. genoemd, nadere regelingen te worden getroffen.

Zo zal een regeling moeten worden getroffen bij een tussentijds aftreden van de gekozen Minister-President. Gelet op bovenstaande

wordt daarmee niet bedoeld op een ontslag als gevolg van een vertrouwenscrisis. Indien een vertrouwensregel wordt aangenomen, zou kamerontbinding het gevolg zijn en mitsdien nieuwe verkiezingen voor zowel Tweede Kamer als Minister-President.

Tussentijds aftreden kan ook het gevolg zijn van persoonlijke omstandigheden (ziekte, internationale benoemingen e.d.) die tot ontslag op eigen verzoek leiden, dan wel, in Variant I, als gevolg van een afzettingsprocedure om redenen van rechtmatigheid, daaronder begrepen strafbaar handelen. In zodanige gevallen kan worden gekozen voor de vervulling van het ambt door een vice-Minister-President tot aan het tijdstip van nieuwe verkiezingen. Een (grond-)wettelijke regeling dient een en ander (waaronder de bijzondere ontbinding van de Tweede Kamer) nader te bepalen, evenals het handelen bij overlijden of «buiten staat geraken» van de Minister-President.

Zoals uit het onderzoek van Rehwinkel blijkt, komt de Minister-President in het geschreven recht buiten Grondwet en Reglement van Orde nog voor in 63 formele wetten en gepubliceerde koninklijke besluiten (stand 1991). Uiteraard is nader onderzoek nodig naar eventuele noodzakelijke aanpassingen van deze regelingen dan wel wijziging van andere regelgeving waarin de gewijzigde positie van de Minister-President tot uitdrukking zou moeten of kunnen komen. Vooralsnog wordt er van uitgegaan dat er geen aanleiding bestaat om nieuwe regelgeving te ontwerpen met nieuwe externe competenties voor de Minister-President.

In politieke zin zal de gekozen Minister-President nog duidelijker dan thans het gezicht vormen van het kabinet en van het kabinetsbeleid. Dit zal ongetwijfeld ook gevolgen hebben voor de mate waarin de Minister-President in het parlement verantwoording aflegt en bijdraagt aan de verdediging van wetsvoorstellen waarin vakministers de primaire rol vervullen. Ook zal de publieke verantwoording, rechtstreeks en via de media, door de Minister-President naar verwachting toenemen.

4. Conclusie en aanbeveling

Op grond van een aantal overwegingen die samenhangen met de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen en de huidige fricties in de relaties tussen kiezers, parlement en regering, meent de minderheid van de commissie dat de introductie van de rechtstreeks gekozen Minister-President in het Nederlandse staatsbestel positieve overweging verdient. Erkend wordt dat invoering van de gekozen Minister-President de tradities van het parlementaire stelsel en de collectieve besluitvorming in de ministerraad in enige mate zal beïnvloeden, zij het dat zulks sterk afhankelijk is van de nadere uitwerking daarvan. De minderheid van de commissie heeft hiertoe twee hoofdvarianten nader bestudeerd en ziet, bij beide varianten, in de gekozen Minister-President een bijdrage aan de oplossing van verschillende problemen, zoals het afnemend vertrouwen in de politiek, de verstrengeling van macht en controle daarop en de verkokering binnen de rijksoverheid. De eerste variant gaat uit van een strikte scheiding tussen het mandaat van de minister-president en de rol van de Tweede Kamer en dus van gefixeerde termijnen. Hierbinnen zijn verschillende mogelijkheden om de parlementaire invloed niettemin te versterken. De andere variant gaat uit van het behoud van het parlementair stelsel. De minderheid van de commissie spreekt een lichte voorkeur uit voor uitwerking van de eerste variant, maar meent dat beide varianten nadere uitwerking en overweging behoeven.

De minderheid van de commissie komt mitsdien tot de navolgende aanbeveling:

invoering van een rechtstreeks gekozen Minister-President, door een verkiezing gelijktijdig met de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Nadere uitwerking is wenselijk voor wat betreft de parlementaire gebondenheid van de rechtstreeks gekozen Minister-President.

2003

Aangehaalde literatuur

Andeweg, R. B., «Een oplossing op zoek naar een probleem; het West-Duitse kiesstelsel in Nederland», in: Staatscourant, 1 augustus 1990.

Andeweg, R. B., «Politiek en bestuur kennen geen legitimiteits- en kwaliteitscrisis», in: Staatscourant, 5 februari 1992.

Beel, L. J. M., «Parlementaire democratie in Nederland», in: Politiek, Parlement, Democratie; opstellen voor prof. mr. F. J. F. M. Duynstee, Deventer, Kluwer, 1974, blz. 9–15.

Berg, J. Th. J. van den, «Staatkundige vernieuwing anno 1992: Kiezer en gekozene, is er een probleem?», in: Namens 7 (1992) 2, blz. 17–23.

Burkens, M. C., «Machtsvorming of representativiteit; een commentaar op het rapport van de commissie-Deetman», in: Staatrechtelijke vernieuwingen: commentaren op het rapport van de commissie-Deetman, Zwolle, W. E. J. Tjeenk Willink, 1991, blz. 1–20.

Camps, H., «Nederland lijdt aan achterstallig onderhoud». De milde frivoliteit van socioloog Kees Schuyt» (interview met C. W. A. M. Schuyt), in: Elsevier, 14 november 1992, blz. 42–44.

Chartier, C., «Beatrix–Ruud Lubbers: le «couple» néerlandais modèle», in: Le Monde, 28 november 1992.

Commissie Parlementaire Democratie van de Partij van de Arbeid (commissie-Burger), Het Nederlandse parlementaire stelsel, Amsterdam, 1965.

Commissie partijvernieuwing (commissie-Van Kemenade), Een partij om te kiezen: partijvernieuwing en PvdA, Amsterdam, Partij van de Arbeid, 1991.

Donner, J. P. H. (rapp.), De gevolgen van een Europese «vierde» bestuurslaag, Rapport van een werkgroep van de Europese Beweging in Nederland, Den Haag, 1991.

The Economist, 20 maart 1993, blz. 33

Geertsema, W. J., «Een doodgeboren kind met een lam handje», in: Namens 1 (1986) 1, blz. 40–41.

Graaf, Th. C. de, «Het interimkabinet in Nederland», in: Bestuurswetenschappen 37 (1983) 8, blz. 510–524.

Gunsteren, H. R. van c.s., Eigentijdse burgerschap, WRR-publicatie, Den Haag, 1992.

Handelingen Eerste Kamer 1989–1990, blz. 450–468.

Holsteyn, J. J. M. van en Irwin, G. A. (red.), De Nederlandse kiezer 1989, Amsterdam, 1992.

Ipsen, J., «Das Zwei-Stimmen-System des Bundeswahlgesetzes – Reformbedürftig?», in: Juridische Arbeitsblätter 19 (1987) 5, blz. 231–236.

Isensee, J. & Kirchhof, P., *Handbuch des Staatsrechts Deutschlands*, Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, 1987.

Jesse, E., *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1983*, Düsseldorf, 1985.

Kaland, A. J., «Eerste Kamer verankerd in Grondwet en samenleving», in: *Trouw*, 19 juni 1992.

Kamp, J. en Kerres, M., «De sombere wereld volgens Toffler» (een gesprek met Alvin Toffler), in: *NRC-Handelsblad*, 4 februari 1992.

Kiesraad, *Advies aan de Minister van Binnenlandse Zaken van 24 oktober 1974 inzake de uitwerking van een beperkt districtenstelsel zowel voor de Tweede als voor de Eerste Kamer der Staten-Generaal*.

Koole, R. A., *De opkomst van de moderne kaderpartij; veranderende partijorganisatie in Nederland 1960–1990*, Utrecht, Het Spectrum, 1992.

Kummeling, H. R. B. M., *De Nederlandse Eerste Kamer, Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Zwolle, W. E. J. Tjeenk Willink, 1992.

Lakeman, E., *How democracies vote; A study of majority and proportional electoral systems*, 4th rev. ed., Londen, Faber and Faber, 1974.

Polak, J. M., «De Eerste Kamer en de interpretatie van wetten», in: *Nederlands Juristenblad* 61 (1986) 28, blz. 876.

Rehwinkel, J. P., *De minister-president; Eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?*, Zwolle, W. E. J. Tjeenk Willink, 1991.

Rijk, L. M. de, «In tweede instantie: De rol van de Eerste Kamer», in: *Namens* 6 (1991) 4, blz. 5–6.

Rijk, L. M. de, «Parlementaire democratie en zeggenschap; een kwestie van courage», in: *Toespraken gehouden op de bijeenkomst ter herdenking van het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer der Staten-Generaal op 24 augustus 1990 in de Ridderzaal te 's-Gravenhage*, 's-Gravenhage, 1990, blz. 11–25.

SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau), *Sociaal en Cultureel Rapport 1992*, Den Haag, 1992.

Staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en wettelijke regelingen der politieke partijen (staatscommissie Teulings), *Eindrapport*, 24 maart 1958.

Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (staatscommissie Cals-Donner), *Eerste rapport*, 8 juli 1968.

Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, *Tweede rapport 19* (staatscommissie Cals-Donner), september 1969.

Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers–beleidsvorming, *Relatie kiezers–beleidsvorming*, Den Haag, 1984.

Stoel, M. van der, «Grotere rol premier in buitenlands beleid», in: NRC-Handelsblad, 15 juni 1992.

Tops, P., «Vernieuwing draait om primaat van de politiek», in: De rode draad, juni/juli 1992.

Tweede Kamer, 1973/1974, 12 944, nrs. 1 en 2.

Tweede Kamer, 1974/1975, 13 472, nr. 1.

Tweede Kamer, 1978–1979, 15 424, nr. 13.

Tweede Kamer, 1987–1988, 20 264, nr. 3.

Tweede Kamer, 1990/1991, 21 427, nrs. 3 en 6.

Tweede Kamer, 1991–1992, 21 427, nr. 10.

Tweede Kamer, 1992–1993, 21 427, nr. 26.

Visscher G., «Is het kiesstelsel aan verandering toe?», in: Socialisme & Democratie 48 (1991) 7/8, blz. 289–299.