

Kiezen of delen

Door Jan Glastra van Loon (uit: Nederlands Juristenblad No. 43 en 44/45, december 1964)

“Si vous considérez la Chambre comme étant...une espèce de pomme que les coparticipants doivent se partager suivant leur appétit, il est évident que la représentation proportionnelle a pour elle la justice absolue”.

Het katholieke Belgische kamerlid *Charles Woeste*, *Annales parlementaires de la Chambre*, Session 1888-1900, p. 2666

Ingekort door Daniël Boomsma

In de vele beschouwingen over kiesstelsels die in de loop van de jaren zijn verschenen, heeft één kwestie centraal gestaan, nl. in hoeverre zij een volksvertegenwoordiging opleveren die een goede afspiegeling is van de politieke stromingen en meningen in het volk. Daarnaast komen onderwerpen aan de orde als dat van de selectie van de meest capabelen, de al dan niet wenselijkheid van vertegenwoordiging van dwergpartijtjes, de verdeling van restzetels, de reflexwerking van een kiesstelsel op de partijvorming (werkt een districtenstelsel met één stemronde en enkelvoudige afvaardiging een tweepartijstelsel, evenredige vertegenwoordiging het ontstaan van vele partijen in de hand?), de levendigheid van de verkiezingsstrijd, en dergelijke. Ook hierbij blijft echter de aandacht beperkt tot de verhouding tussen kiezersvolk en volksvertegenwoordiging.

Twee andere relaties verdienen m.i. evenveel aandacht, nl. ten eerste, die tussen kiesstelsel en regeringsstelsel en, ten tweede, die tussen regering en kiezers. In hoeverre sluiten kiesstelsel en regeringsstelsel op elkaar aan, vormen zij één “constructief geheel”, of geeft hun verhouding juist aanleiding tot spanningen en frictieverschijnselen? In hoeverre bevorderen kies- en

regeringsstelsel samen de mogelijkheid voor het volk (niet alleen bepaalde kamerleden maar ook) een bepaalde regering te kiezen en invloed uit te oefenen op het regeringsbeleid?

Recente ervaringen met regeringsformaties in ons land geven aan deze kwesties een actueel tintje. Als oorzaak voor het eindeloze gemarchandeerd waarmee deze formaties gepaard gingen heeft men vooral aangewezen de innerlijke verdeeldheid der politieke partijen, in het bijzonder van de K.V.P. Ik betwist niet, dat dit een factor is geweest. Ik meen echter, dat een minstens even belangrijke factor kan worden gevonden in de merkwaardige verhouding van ons kiesstelsel tot ons regeringsstelsel. In het algemeen lijdt een discussie over kiesstelsels die de twee laatstgenoemde relaties buiten beschouwing laat aan eenzijdigheid.

De gedachte, dat de betekenis van een kiesstelsel vrijwel uitsluitend hierin is gelegen, dat het politieke stromingen overeenkomstig hun numerieke aanhang in de natie in de volksvertegenwoordiging gerepresenteerd doet zijn, rust zelf op een bepaalde opvatting van democratie. Een opvatting, die op het Europese continent ontwikkeld is in de strijd tegen een absoluut monarchaal gezag en die zich het meest extreem heeft uitgekristalliseerd in de leer van de volkssoevereiniteit. De discussie over staatkundige vraagstukken is zo komen te staan in het spanningsveld van twee diametraal tegengestelde gezagsopvattingen, nl. aan de ene kant die van de absolute monarchie (met als ideologische grondslag de leer van de goddelijkheid van het gezag), aan de andere kant die van de absolute democratie (met als ideologische grondslag het geloof in de redelijkheid van de mens). Iedere van deze twee uitersten afwijkende regeringsvorm verschijnt tegen deze achtergrond als een tussenvorm of als een beperking of verzwakking van één van die twee. Het staatsrechtelijke denken wordt daardoor ééndimensionaal. Een functionalistische, d.w.z. een in méér dimensies (zowel bedoelde als onbedoelde, gunstige als ongunstige) samenhangen opspurende denktrant wordt zo de pas afgesneden.

Het fundamenteel eigenen van een constitutionele regeringsvorm kan bijv. niet aan het licht komen, wanneer men deze zie als een aan banden gelegd systeem van monarchale of van volkssoevereiniteit; de betekenis van het beginsel van machtenscheiding evenmin als die van de verschillen tussen het parlementaire en het conventionele regeringsstelsel. Gehéél buiten het gezichtsveld van een dergelijke beschouwingswijze ligt bovendien de vraag, in hoeverre het functioneren van bepaalde kies- en regeringsstelsel afhankelijk is van sociale omstandigheden en verhoudingen buiten de formele structuur van de gezagsorganisatie gelegen. In hoeverre dus ook bij de keuze van een kies- of regeringsstelsel met maatschappelijke factoren en krachten zoals die in een bepaald land werkzaam zijn rekening moet worden gehouden.

Onverschillig, of men zich het volk denkt als de enige bron van gezag of dat men de regering met een eigen gezag tegenover het volk ziet staan (dualistisch denkt dus), in beide gevallen zal de volksvertegenwoordiging in deze zienswijze vóór en boven alles aan één eis moeten voldoen, nl. dat zij de volkswil in al haar politiek relevante schakeringen zo zuiver mogelijk tot uiting brengt. Stelt men zich op het standpunt van de volkssoevereiniteit, dan moet niet alleen de volksvertegenwoordiging maar ook de regering worden gezien als orgaan van de volkswil en is ook deze aan strenge representativiteitseisen onderworpen. Het meest rechtlijnig wordt dit gerealiseerd in het z.g. conventionele stelsel waarin de regering door en uit de volksvertegenwoordiging wordt gekozen. Staat men op een dualistisch standpunt, dan zal men een lossere band tussen regering en volksvertegenwoordiging wensen.

Nu valt het op, dat juist Engeland leeft volgens een politiek systeem dat in deze gedachtegang bijzonder slecht past.¹ Het heeft een kiesstelsel waarvan

¹ Het Engelse parlementaire stelsel is dan ook het eindpunt van een heel andere staatkundige ontwikkelingslijn dan het evenredigheidsstelsel. In zijn stamboom komt b.v. het beginsel van de volkssoevereiniteit niet voor. Dit verschil in historische "komaf" valt niet in het oog, wanneer men alleen op de ontwikkeling van het parlementaire stelsel in Nederland (of in een ander continentaal Europees land) let. Daarvoor is het nodig zijn

bepaald niet kan worden gezegd, dat het is ingericht op het scheppen van een zo zuiver mogelijke afspiegeling van de in het volk levende stromingen en meningen in het parlement. Het heeft aan de andere kant ook niet (wat men dan misschien zou verwachten) een zelfstandig tegenover het parlement staande regering, maar veeleer één die moet worden beschouwd als een “commissie” uit beide huizen. Die regering is echter beslist niet (zoals weer beter in de gedachtegang van Rousseau zou passen) een executieve die slechts heeft te concretiseren wat zich via het parlement als volkswil openbaart. Zij heeft intengendeel een krachtig leidinggevende rol te vervullen en haar levensduur is van haar succes in de uitoefening van die taak afhankelijk – véél afhankelijker dan die van regeringen in één der z.g. parlementaire stelsel op het continent: zij is de regerende top van de meerderheidspartij die door de oppositie in het parlement (maar ook door haar eigen “backbenchers”) bekritiseerd en zo nodig en mogelijk aan de kaak gesteld, opdat de kiezers zullen kunnen uitmaken of de regeringspartij aan het bewind zal blijven dan wel het schaduwkabinet het roer over zal nemen.

Vanuit de op ons continent heersende ééndimensionale zienswijze, kortom, is het Engelse systeem een complexe van slechts historische verklaarbare anomalieën. Het zou anders moeten zijn. Dat het desalniettemin vergelijkenderwijs zo voortreffelijk functioneert, moet worden toegeschreven aan het feit dat het Engelse volk met zoveel politieke zin en zoveel politieke discipline begiftigd is...Een irrationele verklaring van een irrationeel feit. Een andere is vanuit het gekozen gezichtspunt ook niet mogelijk. Om de “innerlijke

geschiedenis in Engeland te volgen. Dan blijkt heel duidelijk, dat het probleem, dat onder telkens andere sociale en politieke verhoudingen, van de middeleeuwen af tot in de 19^{de} eeuw zijn groei heeft bepaald, vóór alles is geweest het scheppen van effectieve waarborgen tegen schendingen van de constitutionele grondbeginselen van gezagsuitoefening door de overheid – waarbij het onverschillig is, of het overheidsgezag in handen is van een feodaal vorst dan wel van een meerderheidspartij – zonder daarbij de besluitvaardigheid van de regering te frustreren. Dit laatste punt wordt hierboven buiten beschouwing gelaten. Men kan zich echter wel afvragen of enig continentaal Europees land erin is geslaagd een stelsel te ontwikkelen, dat in dezelfde mate als het Engelse aan beide vereisten voldoet.

logica” van het Engelse stelsel te kunnen zien, moet men het op een andere manier bekijken.

Het cardinale verschilpunt tussen het Engelse en andere politieke stelsels is, dat het Engelse volk door één en dezelfde verkiezing zowel zijn regering als parlement kiest. Deze verkiezingen hebben daarom niet de betekenis van volksvertegenwoordiging in het leven te roepen die een zo zuiver mogelijke afspiegeling is van alle politiek relevante stromingen in de natie, maar in de eerste plaats die van de *keuze van een regering en oppositie*². De samenstelling van het parlement is hierbij veeleer een uitvloeisel van die keuze, dan dat omgekeerd de samenstelling van de regering een uitvloeisel is van de verdeling van de zetels over een aantal partijen (conventioneel stelsel) of op grond van die zetelverdeling moet worden bepaald (ons stelsel). De zelfstandigheid van de Engelse regering tegenover het parlement berust niet op een van de vorst afgeleid gezag³; evenmin op de moeilijkheid van haar vervanging door een andere coalitie, maar op het feit dat regering en afgevaardigden in één en dezelfde verkiezing door het volk zijn gekozen, zodat het lot van meerderheidspartij en regering ten nauwste aan elkaar zijn gekoppeld: een partij zal slechts meerderheidspartij blijven, indien het volk de leiding van die partij “aan de regering” wil houden. Partij en regering zijn daardoor gedwongen voortdurend nauwlettend het oor bij de *constituencies* te luister te leggen en in zo helder mogelijke taal het regeringsbeleid in het openbaar te verklaren en te verdedigen, terwijl de oppositie uiteraard erop uit moet zijn met evenveel kracht het volk ervan te doordringen dat alleen háár regeringsformatie in staat is het landsbelang naar behoren te behartigen. Het systeem dwingt m.a.w. tot openbaarheid van regeringszaken; het leidt tot een relatief directe confrontatie van regering en kiezers.

² “A general election is, in fact, considered by a large proportion of this country as practically a referendum on the question which of the two governments shall be returned to power”, zo drukt het Electoral Systems Commission Report van 1910 zich nog behoedzaam uit.

³ Voorzover het democratisch koningschap überhaupt nog kan worden gezien als een oorsprong van gezag en zijn functie niet uitsluitend moet worden gezocht op het vlak van een bovenpartijdige nationale integratie.

Het is vooral, samen met het feit dat iedere *general election* een directe beslissing is van de vraag wie regering, wie opposeren zal, en veel minder doordat het in een districtenstelsel om een keuze van personen als afgevaardigden zou gaan⁴, dat de grotere levendigheid wordt bepaald van de verkiezingsstrijd in Engeland vergeleken met bijv. die in ons land. De belangrijkste oorzaak van de grote rol die vooraanstaande politici in Engeland spelen is, dat zij als *regeringskandidaten* in de openbaarheid treden. Zij worden daardoor veel meer en veel vaker gedwongen in actuele kwesties waarin de politicus slechts kan pretenderen als volksvertegenwoordiger te zijn gekozen.

In het Engelse politieke systeem past een kiesstelsel dat het ontstaan bevordert van twee partijen die elkaar de regeringsverantwoordelijkheid betwisten. Aan dit desideratum voldoet het best een districtenstelsel met enkelvoudige afvaardiging die in één kiesronde bij eenvoudige meerderheid wordt aangewezen. Hieraan voldoet niet een stelsel van evenredige vertegenwoordiging⁵. Dit laatste hoort constructief gezien, thuis in een conventioneel, niet in een parlementair regeringsstelsel⁶. In dat conventionele stelsel is de regering een verkleinde afspiegeling van de kamer, zoals deze dat is van het volk, Samenstelling en verantwoordelijkheid tegenover de volksvertegenwoordiging worden hier alle zonder principiële moeilijkheden op dezelfde rechtlijnige manier bepaald. De regering bezit in dit systeem slechts de zelfstandigheid van een dagelijks bestuur. De bij ons gebruikelijke formatiemoeilijkheden doen zich hierin niet voor.

⁴ Wat niet het geval is: ook Engelsen stemmen op partijen en niet op personen, behalve in uitzonderingsgevallen

⁵ "En zo gaan wij dan, dankzij de evenredige vertegenwoordiging, de verkiezingen in, zonder dat iemand de verantwoordelijkheid voor de uitslag aanvaardt, verplicht is te aanvaarden: de bevolking belist niet over meerderheid en minderheid, beslist niet over de richting van het regeringsbeleid; zij zendt niet één vertegenwoordiging met een door haar georganiseerd wilsvermogen en bepaalde levensbestemming. Zij zendt evenveel vertegenwoordigingen als er partijen zijn, door geen enkelen band verbonden. Kunstmatig zullen straks, na afloop der verkiezingen, die groepen tot een politiek mechanisme worden bijééngeropen..." A.A.H. Struycken, Verzamelde Werken, Dl. I, Kiesrecht (Bij de Grondwetsherziening van 1917, blz. 26/27, Gouda 1924)

⁶ Cf. Carl J. Friedrich, *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, Berlin - Göttingen - Heidelberg, 1953, p. 317 e.v.

Ons Nederlands “parlementaire” stelsel is in feite een gemengd conventioneel-parlementair stelsel. Het heeft een conventionele onderbouw met een (daarbij aangepaste) parlementaire bovenbouw. Zin zwakste punt ligt dan ook precies op het aanrakingsvlak van boven- en benedenbouw: de kabinetsformatie en al wat daarmee samenhangt⁷. Het stelsel der evenredige vertegenwoordiging is vanuit een ander constructiebeginsel gedacht en ontworpen dan het parlementaire regeringssysteem. Het is gericht niet op het *kiezen van een regering*, maar op het *(ver-) delen van kamerzetels*. De keuze van een regering is in dit systeem in vergelijking het meest aan de volksinvloed onttrokken. De beslissing daarover is bij ons aan de leiders der politieke partijen voorbehouden. Ik doel nu natuurlijk niet op de keuze van personen, maar op de bepaling van de politieke kleur van het kabinet. Het eerste is in ieder systeem - zij het in verschillende mate - feitelijk in handen van de partijorganisaties en hun leiders, het laatste is dat nergens zozeer als in ons “gemengde” stelsel.

Ons procédé van verdeling van kamerzetels komt, vergeleken met het Engelse, neer op een verplaatsing van de noodzaak, het in meerderheid over politieke kwesties eens te worden, van het niveau der verkiezingen naar dat van de regeringsformatie. In het Engelse systeem is deze meerderheidsvorming zoveel mogelijk met de verkiezingen vereenzelvigd; zij vindt daar plaats op het niveau van de politieke “grassroots”. In het conventionele stelsel is zij het meest naar de boezem van de regering zelf verlegd. In Engeland valt weliswaar de beslissing in één dag, het proces van de politieke meerderheidsvorming zelf is er echter één, dat zich haast onafgebroken door de jaren heen voltrekt. Ook in het conventionele stelsel kan het (op meerdere niveaus tegelijk) over lange tijd worden uitgesmeerd. In ons systeem daarentegen moet dit proces in hoofdzaak telkens gedurende die éne fase van de regeringsformatie tot een goed einde

⁷ Als gevolg van de grote moeilijkheden die de vorming van een nieuwe regering telkens oplevert en van de labiliteit der met behulp van veel afspraken in elkaar getimmerde kabinetten komt ook de ministeriele verantwoordelijkheid in het gedrang. De kabinetscrisis wordt een te zware prijs.

worden gebracht. Geen wonder dus dat die formatieperiode bij ons in verhouding wel eens wat lang duurt.

Het is duidelijk, dat de politieke besluitvorming in deze drie gevallen niet alleen telkens in hoofdzaak op andere niveaus plaatsvindt, maar dat zij daardoor ook telkens van aard verschilt. Het zal eveneens duidelijk zijn, dat het meer of minder democratisch zijn van het ene stelsel in vergelijking tot het andere niet alléén op grond van de meer of minder grote representativiteit van de volksvertegenwoordiging kan worden bepaald. Dat is maar één element te midden van een aantal andere. Voor een adequate beoordeling zal men die elementen in hun onderlinge verband moeten beschouwen. Zeker zal náást de mate van representativiteit van de volksvertegenwoordiging de mate van volksinvloed op de politieke meerderheidsvorming en op het regeringsbeleid in de beoordeling moeten worden ingetrokken.

Reeds bij een oppervlakkige vergelijking van het Engelse parlementaire en het Nederlandse gemengde stelsel valt het op, dat in ons systeem de regering niet direct met het volk, maar slechts met de volksvertegenwoordiging wordt geconfronteerd. Zij heeft en zoekt geen mandaat van het volk, zij behoeft en krijgt er slechts een van het parlement. Er ontbreekt hierdoor bij ons een van het systeem zelf uitgaande pressie tot openbaarheid; ons stelsel predisponeert integendeel tot het plegen van binnenskamers overleg en het verkrijgen, resp. behouden van meerderheidssteun door middel van compromissen zowel tussen diverse partijen als tussen fracties en regering. Van werkelijk “dualisme” is in ons systeem dan ook nauwelijks sprake meer. Veeleer vormt zich telkens een op multilaterale afhankelijkheid berustend labiel evenwicht waarvan het zwaartepunt, naar gelang van de omstandigheden en verhoudingen van het moment, verschillend gelokaliseerd kan zijn.

In dit politieke kader kan zich dan ook geen scherpe “all out ” gaande oppositie ontwikkelen die tegelijkertijd regeringsverantwoordelijkheid ambieert. Een buiten een regeringscoalitie staande partij kan immers slechts door het

sluiten van nieuwe compromissen en het deelgenoot worden van een andere coalitie hopen kabinetszetels te verwerven. Er ontstaat zo een klimaat, waarin felle, niets ontziende kritiek alleen al om die eigenschappen als een blijk van gebrek aan verantwoordelijkheidszin wordt beschouwd. Dat klimaat blijft niet beperkt tot het parlement, het beheerst het openbare debat in vergaderingen in de pers, radio, en televisie. Onze discussies zijn doortrokken van een toontje van zoetsappigheid, ja, van nederigheid, die weinig met echte bescheidenheid, veel met het niet willen ingooien van eigen glazen te maken heeft. Het zal niet de enige factor zijn, maar het ontbreken van een parlementaire traditie in deze heeft er zeker toe bijgedragen dat scherpte van toon, hoezeer ook zakelijk verantwoord, op zichzelf al iemand kan discrediteren. Het ontbreken van die traditie maakt aan de andere kant, dat degenen die zich aan ons vele, de kern van de problemen verdoezelende, waardigheidsvertoon ergeren gauw in een kwajongensachtige schreeuwerigheid of rancuneuze bitterheid vervallen, die onmiddellijk als onevenwichtig en “overtrokken” kan worden gediskwalificeerd. Openbaarheid in de politiek is niet alleen een kwestie van *openlijkheid*, het is ook een kwestie van zichzelf en de tegenstander *blootstellen* aan kritiek. Dat laatste kan alleen effectief gebeuren, wanneer het wordt gecultiveerd en gerespecteerd. Daarvoor biedt ons politieke systeem geen ruimte. Dit, alweer veel meer dan het feit dat wij op lijsten en niet op personen stemmen, is één van de factoren die het gebrek aan levendigheid van de politieke strijd in ons land bepalen. Één van de factoren daardoor ook, die afbreuk doen aan het democratische gehalte van de politiek in ons land.

Tegenover deze, in het algemeen wel erkende maar aan andere oorzaken toegeschreven, tekortkomingen van ons politieke bestel vergeleken met het Engelse, pleegt men als zijn grote voordeel boven het laatste te noemen, dat wij dankzij ons evenredigheidsstelsel een werkelijk representatief parlement hebben, terwijl de Engelsen met hun districtsverkiezingen er een soort politiek goksysteem op na houden. Dit laatste wordt dan aangetoond met voorbeelden en

rekensommetjes die in al hun simpelheid evident onweerlegbaar lijken. Het is na alles wat erover is gezegd ongetwijfeld verrassend, dat deze beoordeling van het Engelse verkiezingssysteem de plank ver mis blijkt te slaan. Wat is het geval?

[...]

“The British electoral system is not a gamble. Fortuitous biases have been manifest in its operation, but the relation between a party's representation in Parliament and its support in the country is almost as predictable as it would be under proportional representation. The theoretical possibility of quite haphazard results arising from any given division of votes is undeniable; the practical improbability is so great under present conditions. The electoral system would not have survived unchanged for so long if it had been the complete gamble which the advocates of proportional representation have alleged. It has created greatly exaggerated majorities and it has been very hard on minor parties - but even a cursory glance at past results shows there to have been a definite relationship between the aggregate of votes won by each party and the division of seats in the House of Commons. The existence of such a relationship might *a priori* have been anticipated: detailed examination shows it is in fact to have been surprisingly consistent.”⁸

Blijkbaar heeft men zó uitsluitend gekeken naar één bepaalde vorm van representativiteit, dat de mogelijkheid van andere tot voort kort bij niemand was opgekomen, laat staan onderzocht. Wat men daardoor m.b.t. het districtenstelsel over het hoofd zag, is dat weliswaar de op een partij in één district uitgebrachte stemmen òf verloren gaan òf die partij een zetel opleveren, maar dat de verliezen en overtollige meerderheden van partijen over een groot aantal

⁸ David, Butler, *The Electoral System in Britain, 1918-1951*, Oxford 1953, p. 118/9.

districten met een berekenbare waarschijnlijkheid in berekenbare verhoudingen tegen elkaar zullen wegvallen.

Het met grote regelmaat ontstaan van zetelverdelingen volgens de verhoudingen van de “cube law” [wiskundigetheorie aangaande het districtenstelsel, DB] is afhankelijk van enkele voorwaarden. Ten eerste moet het aantal districten voldoende groot zijn. Ten tweede moeten twee partijen over alle districten samen genomen verreweg het grootst gewicht in de schaal leggen. Dit wordt door het districtenstelsel zelf in de hand gewerkt. In de derde plaats moet niet de grootste aanhang van één van de partijen in een betrekkelijk klein aantal districten geconcentreerd zijn. De kans hierop wordt verkleind door het aantal districten voldoende groot te maken in verhouding tot de uit te brengen stemmentallen.

Natuurlijk is hiermee niet het bezwaar weggenomen van de benadeling van relatief kleine partijen in dit stelsel. Dat nadeel is echter precies wat men op de koop toe moet nemen om een directe keuze van een meerderheidsregering door het volk te verkrijgen zoals omgekeerd de formatiemoeilijkheden, het ontbreken van een door het systeem zelf uitgeoefende pressie tot openbaarheid en derg., nadelen zijn die men moet slikken om het aritmetische evenredigheid te verkrijgen van de samenstelling der volksvertegenwoordiging in ons systeem.

Hier komt nog iets bij. Niet voor niets heeft men de voorstanders van de evenredige vertegenwoordiging aanhangers van een “snapshot” theorie genoemd: zij concentreren al hun aandacht op het tot uiting brengen van de krachtsverhoudingen tussen de politieke partijen *telkens op een bepaald moment*, zij verwaarlozen daartegenover het tot gelding komen van de schommelingen, de “swings”, in de verhoudingen - het belangrijkste middel van de kiezers om een oordeel uit te spreken over een bepaald beleid. Betreft men dit dynamische aspect van kiesstelsels met hetgeen daardoor aan beïnvloeding van de regering door de kiezers mogelijk is in zijn beschouwingen, dan valt een

niet onbelangrijk stuk van de *prima facie* superioriteit van het evenredigheidsstelsel boven het Engelse weg.

Verschuivingen de stemverhoudingen in het kader van een evenredigheidsstelsel zijn niet alleen voor relatief méér interpretaties vatbaar, zij kunnen bovendien aan hun eigenlijke betekenis tegengestelde effecten hebben: de afsplitsing van een linkervleugel van een linkse partij die leidt tot een vermeerdering van de op “links” uitgebrachte stemmen kan een versterking van de machtspositie der rechtse partijen tot gevolg hebben en omgekeerd. Het niet door het duidelijke alternatief van een oppositie gekanaliseerd worden van ontevredenheid met een gevestigd beleid zal bovendien eerder leiden tot de vorming van radicale splinterpartijen die het functioneren van het systeem kwaad doen en het totaalbeeld verder vertroebelen.

De onduidelijkheid van de betekenis der verkiezingsuitslagen wordt versterkt door de onduidelijkheid van de beleidsstandpunten en-verantwoordelijkheden der partijen in een systeem dat dwingt tot het sluiten van compromissen en coalities, niet tot het verwerven van een stemmenmeerderheid, om te kunnen regeren. Samen bevordert dit verstarring van de politieke verhoudingen tussen een aantal geconsolideerde partijen⁹. De aanhang van de partijen zal minder afhangen van hun standpunten terzake van concrete beleidskwesties dan van hun niet of nauwelijks veranderende “beginselen” en “sfeer” enerzijds, tradities en stemgewoonten van de kiezers anderzijds. Terecht merkt Daalder dan ook op, dat “the very antiquity of a country's party structure may mean that voting habits and the expression of political opinion do not coincide. Their coincidence is just an assumption of the democratic belief that parties are essentially carriers of current political opinions. Parties can be...distorters of such opinion...”. Dit is een factor die een

⁹ “La Répresentation proportionnelle ...multiplie les partis et, ce qui est plus grave encore peut, favoriser la rigidité de leur organisation et de leur autonomie. Rapidement la Représentation proportionnelle divise un pays en un certain nombre de formations qui ont leur politique, leur organisation et leur discipline”, R. Capitant in La réforme du parlementarisme, Paris, 1934, p. 15

rol speelt in ieder kiesstelsel. Die rol is echter groter in een evenredigheids dan in een meerderheidsstelsel om de eenvoudige reden, dat in het laatste de partijen ernaar moeten streven een meerderheid van de kiezers op zich te verenigen, in het eerste daarentegen het bereiken van overeenstemming met andere partijen een grotere rol spelen.

II

De veronderstelling dat politieke verkiezingen, mits zij niet in een staatkundig keurslijf worden gedwongen als het districtenstelsel maar de vrijheid genieten van een evenredigheidssysteem, een zuivere uitdrukking zouden bieden van politieke meningen en overtuigingen is typerend voor een opvatting die het individuele gedrag abstraheert van alle sociale bindingen en de staat beschouwt als een daarboven zwevend complex van normen, instellingen, organen en procedures. Zij is m.a.w. typerend voor die 18de en 19de eeuwse beschouwingen die staat en maatschappij van elkaar gescheiden en los denken, en de maatschappij opvatten als een resultante van vrije individuele wilsbesluiten. In die voorstellingswereld hebben noch de invloed van sociale factoren op het kiezersgedrag, noch mogelijke repercussies van kies- en regeringsstelsels op andere sociale verhoudingen en structuren, noch het probleem van de vorming van voldoende stabiele, maar toch voldoende geëxponeerde meerderheden een plaats. Die voorstellingswijze is ondialectisch, ondynamisch, ééndimensionaal. Aan een realistische beoordeling van politieke systemen komt zij niet toe.

Het evenredigheidsstelsel is zijn zegetocht op ons continent begonnen na het opvallende succes van zijn invoering aan het eind van de vorige eeuw in België. Daar dreigde onder de werking van een districtenstelsel een uit twee cultureel sterk heterogenen bevolkingsgroepen samengestelde jonge natie in twee onverzoenlijke delen gespleten te worden. Dankzij het evenredigheidsstelsel onderging toen het politieke krachtenveld een

herstructurering waaruit drie politieke partijen resulteerden die de culturele grenzen in voldoende mate overkruisten om het dreigende schisma te kunnen bezweren. In de sterk afwijkende situatie van ons land heeft een slecht op ondergeschikte punten van het Belgische verschillend evenredigheidssysteem tot heel andere resultaten geleid. Het lijkt niet te gewaagd te beweren, dat het een bijdrage heeft geleverd tot de lapidare verzuiling van het maatschappelijke en politieke leven waarmee wij zijn gezegend. Het is niet onwaarschijnlijk, dat een zodanig in confessionele en anticonfessionele groepen verdeeld land als het onze in de 19de en het begin van deze eeuw met zijn gemengd conventioneel-parlementair stelsel de voor zichzelf meest bruikbare en levensvatbare regeringsvorm heeft ontwikkeld. Het lijkt aan de andere kant evenmin gewaagd te poneren, dat wij aan herzieningen toe zijn, die de belangrijkste tekortkomingen van dat systeem opheffen.

Als de voorafgaande analyses juist zijn, is er één ding waar men zich echter beslist niet voor hoeft in te spannen en dat is het kiesstelsel zo te wijzigen dat de kiezer meer invloed krijgt op de aanwijzing van bepaalde personen als kamerleden. Wat men op dit punt ook zou kunnen bereiken - en dat zal altijd maar weinig zijn -, het zal in het niet zinken in verhouding tot de problemen waar het werkelijk om gaat. Daartoe behoort niet een geïsoleerde herziening van het kiesstelsel, wel een reconstructie van ons vertegenwoordigings- en regeringssysteem in onderling verband en rekening houdend met de maatschappelijke structuur waarin zij als één geheel moeten functioneren.

Wie zijn blik richt op de verhouding tussen maatschappelijke structuur en politieke stelsel, stuit onmiddellijk op politieke partijen. Onze continentale staatsrechtswetenschap staat tegenover die partijen echter nog altijd wat met twee linker handen. De realiteit van de politieke partijen heeft men moeten erkennen; met uitzondering van hen die door een marxistische bril keken, aanvaardde men ze echter slechts als een middel tot politieke meningsvorming. De opvattingen over wat de aard van inhoud moet zijn van de boodschap die het

kiesstelsel vervoert mogen diepgaand zijn veranderd, dat het een *opinie*overdrachtsmechanisme moet zijn is heersende leer gebleven. Dat iedere organisatie, dus ook een politieke partij, als zodanig macht vertegenwoordigt; dat de invloed van een partij dus niet uitsluitend wordt bepaald door de stemmen die zij verwerft; dat vaste bindingen kunnen bestaan tussen bepaalde klassen of belangengroepen; dat die partijen dus als pressiemiddelen van belangengroepen kunnen fungeren; dat zij i ieder geval een plaats hebben in een krachtenveld waarin ook heel andersoortige organisaties een rol spelen - dat alles kon hoogstens als *storing* van het systeem worden beschouwd, niet worden geaccepteerd als basis en uitgangspunt voor herziening van dat systeem.

[...]

Politieke partijen zijn stellig niet alleen maar vehikels en/of katalysatoren voor de vorming van politieke meningen. Het zijn ook pressiegroepen, machtsfactoren die in wederkerige afhankelijkheidsverhoudingen staan tot bepaalde belangengroepen. De vraag is nu, wat voor conclusies hieruit moeten worden getrokken met het oog op een hervorming van ons kies- en regeringsstelsel.

In de eerste plaats meen ik, deze. Naarmate de organisatie van belangengroepen voortschrijdt [...] en dus de macht van deze groepen tegenover en hun invloed op de politieke partijen toeneemt, wordt het méér zaak de kiezers directe invloed te geven op de regeringsformatie en deze niet een uitkomst te laten blijven van ná de verkiezingen buiten iedere kiezersinvloed om door een aantal partijleiders achter de schermen bekokstoofde compromissen en afspraken. Dit is ook daarom gewenst, omdat in toenemende mate op de regering de last komt te rusten het algemene belang hoog te houden tegen de druk van allerlei zich zowel in als buiten het parlement teweestellende

belangengroepen in. Die regering behoeft hiervoor een meer direct van het volk stammend mandaat.

Een tweede conclusie moet echter zijn, dat de kansen voor de invoering van een districtenstelsel of van enig ander stelsel dat de fundamenteën der bestaande partijen bedreigt *nihil* zijn. Daarvoor zijn te grote belangen te hecht in de partijen geïnvesteerd. De barrière tegen zulke hervormingen is vele malen sterker en hoger dan die tegen veranderingen in ons radio- en televisiebestel. Evenredige vertegenwoordiging moet, zeker voorlopig, als een vast uitgangspunt worden genomen.

Aanvaardt men deze conclusies, alsmede die betreffende de samenhang tussen kies- en regeringsstelsels zoals die hierboven is uiteengezet en wenst men opheffing van formatie-euvelen die zowel de openbaarheid van de besluitvorming als de werking van de politieke ministeriele verantwoordelijkheid als de mogelijkheid een scherpe, oppositie te voeren nadelig beïnvloeden, dan zal men de oplossing moeten zoeken in een constructie van de volgende aard: directe aanwijzing van een minister-president door de verkiezingsuitslag; als zodanig wordt aangewezen degene die daardoor kandidaat is gesteld door de partij *of door de vóór de verkiezingen gevormde combinatie van partijen*¹⁰ die het grootste aantal stemmen op zich verenigt. De minister-president stelt het kabinet samen, dat voor een vaste termijn van bijv. 3 of 4 de regeringsverantwoordelijkheid draagt binnen de grenzen die volksvertegenwoordiging middels budgetrecht en medewetgevende bevoegdheid stelt.

Hierbij wordt dus de politieke ministeriele verantwoordelijkheid in zoverre opgeheven, dat géén kabinet of minister vóór het aflopen van de termijn door een kamervotum tot heengaan kan worden gedwongen. Hiertegen zijn ernstige bedenkingen te maken. Ik zou daartegenover het volgende willen

¹⁰ De aantallen op de afzonderlijke lijsten uitgebrachte stemmen zijn dus bepalend voor de verdeling van de kamerzetels. Het totaal van de voor een combinatie van lijsten verworven stemmen is beslissend voor de aanwijzing van de minister-president.

opmerken. Voorop moet worden gesteld, dat de politieke m.v. in het bedoelde systeem niet past. Men zou daarmee immers langs een achterdeur weer alle formatiemoeilijkheden binnenhalen waarmee wij nu zijn opgescheept. M.b.t. de bezwaren tegen opheffing van de politieke m.v. kan dan worden opgemerkt, ten eerste dat dit instituut in het huidige systeem al niet meer naar behoren functioneert. De labiliteit en de moeilijke vervangbaarheid van wat als formatieresultaat uit de bus komt maken regeringen en ministers tot uiterst zadelvaste ruiters¹¹. Een andere reden waarom de politieke m.v. niet meer aan zijn doel beantwoordt is, dat teveel onderdelen van het regeringsbeleid zich aan de beoordeling en/of invloed van de volksvertegenwoordiging onttrekken. Hiervoor zijn twee oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats is er de al niet meer alleen specialistische deskundigheid maar ook reeds computerberekeningen vergende gecompliceerdheid van allerlei vraagstukken vaak juist de meest vitale. Dan is er het feit, dat vele beslissingen in een voorbereidend stadium feitelijk al zijn vastgelegd in besprekingen en onderhandelingen buiten het parlement met en tussen belanghebbenden en deskundigen. Tenslotte kan erop worden gewezen, dat bij de grote uitbreiding van de staatstak en de daarmee gepaard gaande deconcentratie van het bestuur, het wippen van een minister voor een onder zijn verantwoordelijkheid genomen besluit of verrichte daad in veel gevallen geen adequate reactie meer is.

Dit alles zou geen voldoende motief kunnen opleveren voor opheffing van de politieke m.v., indien er geen alternatief voor bestond. Dat is er echter wel en zelf één, dat in een aantal opzichten effectiever is, nl. een recht van enquête, niet alleen van de kamer maar ook van haar vaste commissies. Door deze commissies te outilleren met vaste staven van deskundige medewerkers op

¹¹ Naar mijn mening kan...gewezen worden op enkele verschijnselen, die zullen resulteren in een verdere versterking van de positie van de regering. Daar is, naast de schroom om haar in een periode van voortdurende spanning ten val te brengen (en dus bij de Minsiters de wetenschap, dat het woord 'onaanvaardbaar' niet zonder effect wordt gebezigd), de steeds toenemende ingewikkeldheid van het overheidsbedrijf, die het verkrijgen van een overzicht bemoeilijkt en daarmee ook het vermogen om een gegeven verantwoordelijkheid op haar juiste waarde te schatten". W.F. Prins, "Staats en Administratief Recht", in Vooruitzicht van de Rechtswetenschap, Deventer-Antwerpen 1964, blz. 154/5

de wijze van de commissie van het Amerikaanse huis van afgevaardigden, zullen zij toezicht kunnen uitoefenen op een manier die meer is aangepast bij de heersende departementale verhoudingen en de ingewikkeldheid der problemen dan nu het geval is. Dit middel zou men kunnen versterken door een zelfontbindingsrecht van de kamer dat bij een voor de regering ongunstige uitslag van de verkiezingen zowel haar val als de aanwijzing van een nieuwe (formateur) tot gevolg zou hebben.

Het geschetste systeem draagt - het is duidelijk - een sterke dwang tot coalitie in zich en wel *met behoud van het evenredigheidsstelsel*. Misschien zal het op de duur zelfs leiden tot de vorming van een tweepartijstelsel of iets wat daar - met behoud van een groter aantal partijen - qua werking dichtbij komt. Of en in hoeverre dit zal gebeuren hangt nog van allerlei sociale factoren af. Noodzakelijk voor een goed functioneren van het stelsel is niet (al moet het aantal partijen en coalities natuurlijk niet te groot worden). Da stelsel bezit op dit punt juist een grote mate van flexibiliteit. Het houdt dan ook geen aantasting in van de positie der partijen. Het cardinale verschil- en winstpunt t.o.v. ons huidige systeem, is dat het dwingt to coalitie en meerderheidsvorming vóór en tijdens de verkiezingen. Op het moment van de verkiezingen geldt dat "les jeux sont fait". Tegelijkertijd geeft het stelsel de kiezers een grotere en meer directe invloed op de bepaling van de politieke kleur van de regering.

Het systeem omzeilt m.a.w. het dilemma van kiezen òf delen; het biedt de mogelijkheid *zowel* te delen (nl. de kamerzetels) *als* te kiezen (nl. de regering). De zetels worden verdeeld naar evenredigheid van de aantallen stemmen, die de diverse lijsten verwerven; de regering (formateur) wordt aangewezen door het grootste aantal stemmen dat op één lijst of combinatie van lijsten is uitgebracht. Natuurlijk heeft het systeem niet alle voordelen van het Engelse - al zal het die méér hebben naarmate de ontwikkeling meer naar een tweepartijstelsel tendeert. Daartegenover heeft het enkele voordelen die het Engelse systeem

mist, zoals grotere vrijheid voor de vorming van nieuwe partijen, in het algemeen meer flexibiliteit en, niet te vergeten, evenredige vertegenwoordiging.

De keuze voor de regering is formeel beperkt tot die van de regeringsleider. Men moet echter verwachten, dat de samenstelling van de (kandiderende) kabinetten al vóór de verkiezingen (in ieder geval wat de belangrijkste posten betreft) zijn beslag krijgt. Voorzover coalities worden gevormd zullen de samenwerkende partijen dit stellig onderling bedingen. Afgezien hiervan - en dit is iets, dat ook geldt voor een partij die verwacht zelfstandig met het grootste aantal stemmen uit de bus te kunnen komen - zal een regeringséquipe een belangrijke trekpleister voor de kiezers kunnen vormen. De partijen zullen deze derhalve liefst al gedurende de verkiezingscampagne aan de kiezers presenteren. Praktisch zal het dus wel zo worden, dat onmiddellijk na het vaststellen van de verkiezingsuitslag een nieuwe regering aan de slag kan gaan. Dat zal dan de regering zijn die de kiezers, niet qua afzonderlijke personen, maar wel qua politieke kleur en als ploeg, hebben aangewezen.

[...]

Op één punt zou ik hier tot slot nog eens nadruk willen leggen, op het zo men wil sociaal-psychologische belang van directe electorale invloed op de regeringskeuze. De huidige formatieprocedure ondermijnt de democratie, in een periode dat de technologisering van de maatschappij haar toch al in moeilijkheden brengt, op een gevoelig punt. Dat is niet zozeer, doordat de formaties meer of minder "onwaardige" vertoningen zouden opleveren, maar doordat zij de kiezer in een toeschouwerspositie plaatsen die hem óók aan de betekenis van zijn stem bij de Kamerverkiezingen doen twijfelen. De verkiezingsuitslagen kunnen blijkbaar nog op allerlei manieren worden geïnterpreteerd en de basis zijn voor diverse van heel andere, voor een deel zelfs

hoogst persoonlijke verhoudingen afhankelijke combinaties. Het uiteindelijke resultaat is bovendien zo teer, dat de kamer het - ondanks veel, althans de indruk van gebrek aan vertrouwend wekkend, parlementair gegrom - blijkbaar met fluwelen handschoenen moet aanpakken, zonder dat dit anderzijds weer betekent dat de regering met kracht kan optreden. Wat is dan eigenlijk het effectieve belang van ons kies- en vertegenwoordigingsstelsel? Voor de kiezer lijkt het in al zijn ondoorzichtigheid het meest opeen systeem dat de partijen in staat moet stellen elkaar de voet dwars te zetten en waarin hemzelf af en toe een figurantenrol te beurt valt om te kennen te geven tegen voorstelling zelfs van de voorstelling die de gemiddelde kiezer heeft van ons politieke stelsel. Er schuilt niettemin voldoende waarheid in om van belang te zijn voor wie de democratie ter harte gaat.

Ik ben ervan overtuigd, in de gegeven schets van een nieuw politiek bestel allerlei wenselijke en niet wenselijke mogelijkheden die erin besloten liggen onbesproken te hebben gelaten. Dat is de reden, waarom ik het grotendeels in de veronderstellende wijs heb beschreven; niet omdat ik het als "maar" een intellectuele exercitie beschouwde. Het is integendeel mijn overtuiging, dat wij dringend aan een hervorming van ons staatsbestel toe zijn. dat is niet, omdat ik meen dat wij met het vigerende systeem aan acute gevaren zijn blootgesteld. Slepende kwalen zijn echter in de politiek soms gevaarlijker dan acute (en wel vooral als ze geleidelijk accumulatief werken), *omdat* ze geen moeilijkheden opleveren waar men recht tegenover moet gaan staan. Men blijft dan gemakkelijk in vertrouwde en alleen al daardoor hecht gefundeerd lijkende gedachteconstructies rondcirkelen die in feite de ware aard van de kwaal aan het oog onttrekken.