



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Kiestelsel en partijen

Schlichting, L.G.A.

Citation

Schlichting, L. G. A. (1966). Kiestelsel en partijen. *Acta Politica*, 2: 1966/1967(2), 101-105.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450071>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450071>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

moderne wetgeving zit vol 'aanspraken': het zijn niet anders dan zeer ingewikkeld geclausuleerde 'rechten'. De grondwet zou er goed aan doen deze taal over te nemen. Het zou ook een stimulans kunnen zijn voor een verjonging van de leer der subjectieve rechten.

Voorts moet bedacht worden, dat onder de gegeven doelstelling de grondwet niet ruimer dient te formuleren dan hetgeen op dit moment wettelijk geldt. Daarbij doet zich echter het probleem der veranderlijkheid voort en wat moeten wij daarmee aan? Ik stel mij bijvoorbeeld voor, dat de grondwet aan artikel 1 van de algemene bijstandswet deze bepaling ontleent: 'Aan iedere Nederlander, die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken, dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, wordt bijstand verleend overeenkomstig bij of krachtens de wet te stellen regelen.'

Onze sociale wetgeving is wel tamelijk afgerond maar daarom nog niet onbeweeglijk geworden. Wat bijvoorbeeld, als de wet de bijstand zou uitbreiden tot de ingezetenen? Zou dan grondwetswijziging moeten volgen? Volstrekt niet. Grondwetten zijn er nu eenmaal niet om elk ogenblik gewijzigd te worden. Maar één keer in de twintig jaar mag het zich toch wel eens voordoen en bij die gelegenheid kunnen dan de sociale grondrechten worden bijgewerkt. Tot zolang is dan bijstand het recht van ingezetenen, die geen Nederlander zijn, en het grondrecht alleen voor Nederlanders. Wat echter indien de wetgever door 's lands financiën genoopt zou worden de werking van artikel 1 der algemene bijstandswet te beperken, bijvoorbeeld door schrapping van de woorden 'of dreigt te geraken'? Zou dat uitgesloten zijn behoudens grondwetswijziging? Inderdaad. Hier werkt nu de waarborg. Tenzij — en dit is een suggestie — men voor de maatschappelijke rechten het instituut van het 'Verfassungsändernde Gesetz' invoert: uitdrukkelijke wijziging bij een wet, aangenomen met ten minste twee-derden van het aantal uitgebrachte stemmen. De waarborg is dan iets zwakker, maar het bezwaar van hen die zouden willen stellen dat de materie der sociale wetgeving zich niet leent voor grondwettelijke fixering, zou er door kunnen worden ondervangen.

Ik laat het hierbij. Politicologie zal onverbloemd geneigd zijn om zelfs een grondwet te beschouwen en te analyseren als een middel voor een doel. Het identificeren van doeleinden is haar eerste werk. Het smeden of toetsen van het middel aan de hand van dat doel haar tweede. Het grondwetsontwerp, dat de Proeve ons biedt, is inderdaad een minimum: knap maar dor. Het is alsof er vooral geen geestdrift mag worden gewekt. Maar, ik herhaal dat hier mijn argumentatie niet ligt. Mijn mening is, dat het grondwetsontwerp niet beantwoordt aan zijn doel. Het verzuimt verworvenheden te waarborgen die ons allen lief zijn. Ook de auteurs, ik twijfel daar niet aan. Wij moeten er met ons allen nog maar eens goed over nadenken.

KIESSTELSELEN EN PARTIJEN

door L. G. A. Schlichting

De terughoudendheid van de Proeve t.a.v. politieke strijdvragen, ook waar die actueel of zelfs dringend zijn, wordt vrijwel een alibi in haar voorstellen — of de afwezigheid ervan — terzake van het kiesstelsel en de positie der politieke partijen. Dat allerlei recente en verstrooide suggesties er geen neerslag of echo in hebben gevonden, is begrijpelijk. Maar het ontbreken van enigerlei concrete benadering kan velen teleurstellen.

Een commentaar kan zich slechts aan enkele onaanzienlijke tekstwijzigingen vasthechten.

Wat het partijwezen betreft neemt de Proeve niets over van het voorstel der Staatscommissie-Van Schaik van 1954 om in de grondwet aan de politieke partijen althans een *acte de présence* te verlenen, die een wettelijke regeling in het vooruitzicht stelt, hoe vaag en onzeker dit ook kon zijn. De Proeve sluit zich hierin aan bij het oordeel, dat de Staatscommissie-Donner in 1958 — 'althans voor het tegenwoordige, gegeven de toestand van het Nederlandse partijwezen' — uitsprak.¹ De partijen blijven dus grondwettelijk incognito.

Nu zijn de ervaringen, die men in landen als West-Duitsland en Italië, waar een na-oorlogse grondwet de partijen heeft 'erkend', met de voorstudie voor een wettelijke regeling heeft opgedaan, inderdaad niet bemoedigend voor wie een gebaande weg bewandelen wil. Het Duitse rapport van 1957² gaf een veelzijdig en waarschuwend inzicht in de theoretische en praktische problemen, waarvoor iedere poging tot wettelijke regeling van wat een tweeslachtig voegstuk tussen de vrije maatschappij en de staatsorde blijft, onvermijdelijk komt te staan.

Daar staat tegenover, dat het 'axioma' van Arrighi, dat na de oorlog opgang maakte, nl. 'dat iedere regeringsmacht zorgvuldig geregeld moet worden'³, ook ten aanzien van de generatoren, waarin die macht voor een belangrijk deel verwekt wordt, niet geheel miskend kan worden. Het onlangs voor het constitutionele hof van Frankfurt gevoerde geding over staatsubsidies aan politieke partijen voor algemene doeleinden dan wel voor verkiezingscampagnes⁴ doet blijken, dat reeds een elemen-

¹ Eindrapport van de Staatscommissie van Advies inzake het Kiesstelsel en Wettelijke Regeling der Politieke Partijen, Den Haag, 1958.

² Rechtliche Ordnung des Parteiwesens. Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, Frankfurt a.M., 1957.

³ Pascal Arrighi, *Le statut des partis*, Parijs, 1948; vgl. *Een Statuut voor Politieke Partijen*. Rapport van de Wiardi Beckman Stichting (Amsterdam, 1951).

⁴ Oordeel van 19 juli 1966, afgedrukt in de bijlage 'Aus Politik und Zeitgeschichte' van *Das Parlament*, 10 augustus 1966.

taire grondwettelijke bepaling houvast geeft voor belangrijke politieke onderscheidingen en waarborgen. Ook zou iedere regeling, welke de wijze van kandidaatstelling door de partijen aan bepaalde eisen van interne (en externe) democratie wil laten beantwoorden, blijkbaar een steunpunt in de grondwet moeten hebben; aldus oordeelde tenminste de Commissie-Donner, zonder overigens zulk een regeling gewenst te achten. In de Bondsrepubliek komt de aanhang op een partijenwet thans weer sterk naar voren.

Uiteraard kan men zich thans afvragen, of de jongste ontwikkelingen — of ontredingen — in ons partijwezen iedere wettelijke regeling ervan op heden niet veel uitzichtlozer maken dan zij nog ten tijde van de Commissie-Van Schaik was. Maar dat brengt tevens de vraag mee, of een regeling destijds de huidige storingen zou hebben voorkomen of geremd — en of men zulks wenselijk acht. Oude kartografen schijnen de gewoonte gehad te hebben om open plekken van de wereldkaart met monsters op te vullen; met open plekken in de grondwet kan zo iets vanzelf gebeuren.

Wat het kiesstelsel betreft houdt de Proeve vast aan de evenredige vertegenwoordiging, evenals de Commissie-Donner dat in haar rapport van 1958 deed; de toelichting van de Proeve neemt ook het argument over, dat 'na een veertigjarige praktijk slechts van het verbeteren, niet van het verlaten van de E.V. sprake kan zijn'. In hoever dit inderdaad een argument dan wel een stelling is, moge hier buiten beschouwing blijven.

De Proeve wil echter in de tekst van het huidige artikel 91 de woorden 'op de grondslag der evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen' vervangen door 'met inachtneming van het beginsel der evenredige vertegenwoordiging'; dit zou, zo wordt verklaard, méér ruimte aan de wetgever bieden dan de oude formule reeds deed om van de hoogst mogelijke wiskundige zuiverheid af te wijken. Het komt mij echter twijfelachtig voor, of de nieuwe tekst dat inderdaad doet: een beginsel is misschien stringenter dan een grondslag, en de woorden 'binnen de grenzen' legitimeren wettelijke inperkingen op meer positieve wijze dan de nieuwe term impliceert. In ieder geval verzekert de toelichting, dat de tekst velerlei inperkingen van de wiskundige evenredigheid toelaat, dus niet alleen personenstelsels, maar ook een verdeling van het kiesgebied in een aantal niet-verbindbare meervoudige districten — zoals een ontwerp van Oud, dat in het rapport van de Commissie-Donner is opgenomen, voorstelde (in dat ontwerp zijn het er vijf) — en zelfs een gemengd stelsel als het Duitse, waarin de uitslagen van de enkelvoudige districten worden gecorrigeerd door een toeslaglijst en de evenredigheid over het geheel wordt benaderd. Zeer twijfelachtig lijkt ons echter, dat ook de invoering van zo iets als de Duitse 5%-clausule, een guillotine voor splinterpartijen, nog onder het 'beginsel' mogelijk zou zijn; zulks afgezien van de op heden waarschijnlijk al te

opzichtige politieke strekking.

In dit verband blijkt ook de chronologie van onderhavige rapporten niet zonder belang te zijn. De veertigjarige praktijk, waarop de Commissie-Donner terugzag, is al genoemd. Een vroeger rapport van het Centraal Stembureau, uitgebracht door zijn voorzitter wijlen prof. G. van den Bergh, sprak uit een ervaring van bijna dertig jaren. Het noemde als grondtrekken van onze E.V. het lijstenstelsel, het onverdeelde kiesgebied en de enkelvoudige voorkeurstem, van welke drie de middelste alleen in het Nederlandse stelsel voorkomt. 'Dit onderdeel van ons stelsel . . . heeft herhaaldelijk de bewondering van buitenlandse beoerdelers gewekt. Als nadelen kunnen daartegenover worden gesteld de gunstige kans die dit systeem ook aan zeer kleine groepen biedt . . . Een versplintering van partijen kan hiervan het gevolg zijn. De 30-jarige ervaring hier te lande heeft echter bewezen, dat tegen deze versplintering op den duur een spontane reactie der kiezers ontstaat, die zich van de splintergroepen afwenden . . . Zowel het aantal mededingende groepen als het aantal partijen, dat in de vertegenwoordiging weet door te dringen, is thans tot verhoudingen, welke voor ons land normaal zijn, teruggebracht.'⁵ In '49 telde de Kamer naast de 6 grotere partijen slechts de SGP met 2 zetels en 1 dissidente katholiek. In '58 alleen de SGP met 3 zetels. Na vijftig jaar is er minder grond voor gerustheid. Het kan wéér verkeren, maar op de spontane afwijking der kiezers moet men niet bouwen.

Biedt de Proeve op het stuk van kiesstelsel en partijwezen dus weinig stof, zijdelings moeten we in dit verband nog de aandacht vestigen op de wijzigingen, die zij voorstelt met betrekking tot artikel 88 en artikel 96 van de huidige grondwet.

In artikel 88: 'De staten-generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk' wil de Proeve het woord 'gehele' laten vervallen. Artikel 96: 'De leden stemmen zonder last van of ruggespraak met hen die benoemen' wordt ingekort tot 'De leden stemmen zonder last', en deze tekst vormt geen afzonderlijk artikel meer, maar wordt het vierde lid van een artikel (47) dat over quorum en schriftelijke of hoofdelijke stemming handelt, alsof het hier ook slechts om een manier van stemmen gaat.

De artikelen 88 en 96 kunnen echter in het onderlinge verband beschouwd worden, dat zij in de eerste revolutionaire Franse constitutie van 1791 kregen. Het 'gehele' volk heeft dan de betekenis, dat ook de enkele afgevaardigde niet een deel van het volk, maar het hele volk voor een deel vertegenwoordigt, terwijl de vermelding van 'hen die benoemen', d.w.z. de kandidaatstelling, van wie de gekozene geen last meer mag aannemen, betuigt dat hij immers niet hèn, maar het gehele volk

⁵ *Rapport van het Centraal Stembureau inzake het Ontwerp ener Nieuwe Kieswet*, Den Haag, 1949, p. 98.

vertegenwoordigt. Tezamen drukken deze artikelen dus de constitutionele gedaanteverwisseling uit, waardoor de kandidaat van een deel vertegenwoordiger van het geheel wordt. Het geheim van de stemming legt daarop een zakelijk zegel, omdat niet te achterhalen is, door wie een kandidaat feitelijk is gekozen. Daar het thans doorgaans de partijen zijn, die 'benoemen', wordt met deze bepalingen de reikwijdte der partijen formeel omschreven.

Dit dogma of mysterie van het vertegenwoordigende stelsel is van zo groot belang, dat iedere schijn van wijziging in deze artikelen aandacht verdient. Wat het weglaten van het woord 'gehele' betreft, geeft de toelichting geen motief. Zij verklaart slechts, dat in de (nieuwe) tekst van dit artikel 'het vertegenwoordigende en nationale karakter van de staten-generaal tot uiting komt'. De vraag is echter of het artikel in zijn nieuwe vorm niet zinledig, althans overbodig is, terwijl het woord 'gehele' inderdaad iets constitueerde, nl. een volkswil.

T.a.v. artikel 96 verklaart de toelichting, dat de woorden 'ruggespraak met hen die benoemen' overbodig zijn, en: 'zij zouden bovendien . . . de onjuiste indruk kunnen wekken, dat het voeren van overleg aan de leden van de staten-generaal verboden is.' 'Handhaving van het verbod van last,' zo vervolgt de toelichting, 'betekent dat elk bindend mandaat van een lid van de staten-generaal nietig is. Zo zal bijv. nimmer de nietigheid van een stemming kunnen worden ingeroepen op de grond dat een lid van de kamer anders stemde dan in diens fractie was overeengekomen.'

Het genoemde geval — inroeping van nietigheid wegens niet-naleving van een fractiebesluit — heeft zich bij ons weten nooit voorgedaan. Daarentegen is de verhouding tot 'hen die benoemen' ook ten onzent een controversiële zaak. De kwestie van de bij de KVP gebruikelijke voorafgaande verplichting van kandidaten, dat zij ingeval van verkiezing hun zetel niet zonder nadere toestemming van het partijbestuur zullen innemen, hangt ermee samen. Toen zich enige jaren geleden een splijting in de fractie van de communistische partij voordeed, betoogde dr. E. van Raalte, dat een partijcongres van die partij 'in beginsel' bepaalde gekozenen zou kunnen verplichten, afstand van hun zetel te doen, al voegde hij er aan toe, dat een desbetreffend besluit van het congres geen rechtskracht heeft. Schrijver dezes heeft destijds ook dit 'beginsel' bestreden op grond van de in artikelen 88 en 96 neergelegde theorie en op grond van het geheim van de stembus, gepaard aan het feit, dat de kiezers over het geheel tienmaal talrijker zijn dan de partijleden; zijn betoog werd echter door dr. Van Raalte als verouderd bestempeld.⁶ Op heden zijn bij een bepaalde partij overeenkomstige kwesties bijna dagelijks nieuws.

⁶ *Nieuwe Rotterdamse Courant*, 14 en 29 april 1958. Vgl. Christoph Müller, *Das imperative und freie Mandat*, Leiden, 1966.

Het zou dus kunnen zijn, dat de Proeve met haar verkorting van de twee teksten de door Van Raalte als modern beschouwde opvatting heeft willen begunstigen, althans begunstigt. Ons komt het alweer moderner voor om dat niet te doen.

DE PROEVE EN HET KONINGSCHAP

door H. Daalder

De geldende grondwet bevat, op 215 gewone en zes additionele artikelen, in totaal 155 keer het woord koning (of koningin), 21 maal de term kroon, 10 keer de uitdrukking koninklijk gezag, en spreekt op tal van andere plaatsen nog van koninkrijk, koninklijk huis, de prins van Oranje, de troonopvolger, de regent, e.d. De oorzaken van dit overvloedig verwijzen naar de koninklijke waardigheid zijn vele. De grondwet geeft minutieuze regelingen ten aanzien van de persoon van de koning, handelend o.m. over de troonopvolging, het buiten staat raken te regeren, de voogdij, het regentschap e.d. Zij omvat, in de tweede plaats, om in de termen van de juridische medewerker van *De Tijd* (28 mei 1966) te spreken, een 'enorme groep waarborgen voor de koninklijke majesteit', herinnerend aan het feit, dat de grondwet opgesteld werd in een tijdperk van postrevolutionaire restauratie, onder het nauwkeurig toezicht van hem, die zij nog altijd aanduidt in art. 10 *oud* als 'Zijne Majesteit Willem Frederik, Prins van Oranje-Nassau'. De Nederlandse grondwet — de toelichting op de Proeve wijst erop¹ — kent, in de derde plaats, in vergelijking met andere landen een zeer groot aantal artikelen die de verhouding tussen de onderscheidene 'machten' zoeken te regelen, en daalt daarbij af in talloze woordrijke bijzonderheden, zoals de teksten van de af te leggen eden en van de formulieren voor het verkeer tussen de koning, de eerste en de tweede kamer. De oorzaak van dit verschijnsel kan men geredelijk zoeken, enerzijds in de omstandigheid, dat de verhoudingen tussen koning en staten-generaal gedurende de gehele negentiende eeuw veel onzekerder lagen, dan men in later 'liberalistisch' perspectief wel heeft doen geloven, anderzijds in het feit, dat deze problematiek mede daardoor sterk overwoekerd werd door dogmatische debatten over de bron van het Gezag, de verhouding tussen Koning en Grondwet, en die tussen Koning, Staten-Generaal en volk. Een volgende verklaring ligt in het verlangen van de grondwetschrijvers van 1814 duidelijk te stellen, dat bepaalde bevoegdheden

¹ *Toelichting*, p. 25.