EMBARGO tot zaterdag 19 november 1977, 12.3o uur

Hoofdpunten uit de congresrede van J.F. Glaastra van Loon op de algemene ledenvergadering van D'66 op Zaterdag 19 november 1977 Concertgebouw De Vereniging, Keizer Karelplein,Nijmegen

1. Nederland heeft de geschiedenis van hot parlementaire stelsel . verrijkt met een nieuwigheidt de kablnetsformatlecrisis. Een kabi- netsformatiecrisis treedt op wanneer formateurs, informateurs en fractievoorzitters ondanks hun daarop gerichte onderhandelingen er niet in slagen een kabinet te vormen dat geacht kan worden overeen te stemmen met de uitslag van de voorafgaande Tweede Kamer verkiezingen.
2. Het gevaar bestaat dat iedereen geheel wordt beziggehouden door dit nieuwe verschijnsel en dat alle aandacht zich richt op het gedrag van de onderhandelaars dat tot dit negatieve resultaat heeft geleid. Daarbij wordt dan over het hoofd gezien dat het niet gaat om het min of meer toevallige produkt van een toevallige situatie, maar om een verschijnsel dat past in een reeks politieke feiten die door gemeen- schappelijke oorzaken met elkaar zijn verbonden.
3. Waar gaat het eigenlijk om? Wat is er nog meer aan de hand, behalve dat deze kabinetsformatie méér dan ooit tevoren, want na een verkiezingsuitslag die terecht de duidelijkste wordt genoemd van de na-oorlogse periode, een koude douche uitstort over de hoofden van de kiezers?

Kort gezegd komt het hier op neer: ons kiesstelsel is uitstekend geschikt voor- het verdelen van kamerzetels tussen een aantal partijen naar evenredigheid van de op die partijen uitgebrachte stemmenj het is echter uiterst ongeschikt voor het verenigen van partijen tot de vorming van een regering. Ons kiesstelsel biedt goede

mogelljkheden voor het markeren van verschillen en tegenstellingen tussen partljen, het maakt het daarentegen erg moeilljk om partijen op een gemeenschappelljke noemer te brengen die kan dienen als een basis voor oen gezamenlljk beleid.

lk zeg hiermee - zeker voor een congres van D‘66 - niets nieuws. D'66 heeft vanaf haar

ontstaan gewezen op deze zwakke plek van ons parlementaire stelsel, op het oligarchische karakter van de onderhandelingen die telkens moeten worden gevoerd om te komen tot de vorming van een kabinet en op de schade die hierdoor wordt toegebracht aan de geloofwaardigheid van onze democratie. Wlj hebben ook voorstellen gedaan om deze Mankementen op te heffen.

DIe voorstellen hebben geleld tot de vorming van de regeringscommlssie Cals-Donner die er een nadere uitwerking aan heeft gegeven.

Zij zijn overgenomen door de PvdA en de PPR en nlet te vergeten de Mlnister van Binnenlandse Zaken van het nu demissionaire kabinet.

Zlj vormden een centraal onderdeel van de voorstellen tot herziening van de-Grondwet die ln de afgelopen regeringsperiode zljn voorgelegd aan de Staten-Generaal. Die voorstellen zijn echter zonder ook maar een poging tot het vinden van andere, zo mogelijk betere oplossingen voor de zich steeds duidelljker aftekenende problemen weggestemd door de vertegenwoordigers van de VVD, de CPN, het CDA en nog enkele kleinere partijen.

ik ga nu niet in op de motieven en argumenten van deze partijen om de regeringsvoorstellen van de tafel te vegen. ik wil hun wel met nadruk de vraag stellen of zij nog steeds van mening zlj$_n$ dat er geen enkel reden is om ons kiesstelsel te hervormen.

5. Onze voorstellen tot hervorming van het kiesstelsel waren ingegeven door enkele verschijnselen die steeds duidelijker het onbevredigend functioneren van ons parlementaire stelsel aantoonden. Ten eerste, het telkens moeizaam, pas na langdurige onderhandelingen achter de schermen door enkele personen tot stand komen van kablnetten.

Ten tweede, het feit dat het ln ons stelsel mogelijk was en geoorloofd werd geacht dat verschillende kabinetten werden gevormd op grond van een en dezelfde verklezingsultslag.

Ten derde een groeiende onvrede onder de kiezers met deze manier van doen dle meer blj een paternalistisch regentendom pasten dan bij een moderne,op de emancipatie van de burgers gerichte democratie.

Onze analyse wees de voornaamste oorzaak van deze verschijnselen aan en gaf een

verklaring van het feli dat het op deze manier functlonerende stelsel ln het verleden nog wel, maar nu steeds minder aanvaardbaar was en is.

De voornaamste oorzaak is dat ons stelsel van evenredige vertegenwoordiglng de kiezers ln staat stelt zlch maximaal gedifferentieerd ln de Tweede Kamer te doen vertegenwoordigen, maar hun de mogelljkheid van een regeringskeuze onthoudt. De regering moet in ons stelsel juist na de verkiezlngen dle de partijen eerst hebben opgesplitst door onderhandelen en touwtrekken tussen vertegenwoordlgers van dle partlieen worden tot stand gebracht.

Dit alles was nog aanvaardbaar ln een maatschappij waarin verzuiling op wereldbeschouwelijke grondslag een belangrijke rol speelde en waarin men de politieke behartiging van zijn belangen graag overliet aan anderen. Het ls dat nu nlet meer.

6. Onze voorstellen tot verbeterlng en tot aanpasslng van het stelsel aan de eisen van de tljd hielden ln:

a. vergroting van de kiezersinvloed op de regerlngsvorming door hun een tweede stem te geven naast die voor de keuze van hun partij voor de aanwijzlng van de Minister-President (later werd dlt de formateur);
b. vermindering van de splljtende werking van het kiesstelsel door invoerlng van een gematigd districtenstelsel met meervoudige afvaardiglng;
c. gecompleteerd door een versterking van het dualisme tussen regerlng en parlement, d.w.z. het versterken van de eigen verantwoordelljkheden van regering en parlement naast en tegenover elkaar.

Kenmerkend voor deze voorstellen ls dat zij er op gericht zljn de kiezers dlrect een meerderheid te laten vormen dle grondslag is voor de vormlng van een regering. Een regering dle zo nodlg, ln het kader van een duallstische verhoudlng tot het parlement, ook zonder een vaste meerderheid in het parlement zou moeten kunnen opereren.

De lnvoering van het dlstrictenstelsel zou anderzijds de meerder- heidsvorming ook ln het parlement moeten bevorderen. De verwereldlljking van het maatschappelijk leven, de ontideologisering en deconfesslonallserlng van de politlek zouden tot een dergelljke ontwlkkeling het hunne bljdragen.

Ook de partijpolitieke strategie werd op die directe meerderheids- vorming door de

burgers afgestemd. Polarisatie, 'ontploffing' van de bestaand-' partijen en de vorming van een progressieve volkspartij waren de mensen die het doel naderbij moesten brengen, nl. het
ontstaan van twee partijen of permanente blokken van partijen die eikaar de meerderheid en de regerings.verantwoordeiljkheid zouden bevechten.

7. Waar zijn we intussen aangeland? Voor ik overga op het noemen van een aantal negatieve feiten en van verscherpingen van de moeiiijkheden die hervorming van ons parlementaire stelsel steeds klemmender nodig maken, eerst een positief feit dat als resultaat van onze kritiek en ons streven naar verbetering van het stelsel kan worden geboekt.

ik meen dat het ais een nieuwe, ongeschreven regel van staatsrecht moet worden beschouwd dat voortaan niet meer op basis van één verkiezingsuitsiag twee poiitiek verschiiiende kabinetten gevormd mogen worden. Het is maar een bescheiden resultaat en het iaat enkele andere ernstigere gebreken van ons stelsel ongemoeid. Toch is het niet zonder belang.

De nieuwe regel van ongeschreven staatsrecht houdt nl. een duideiijke erkenning in dat niet alleen de samenstelling van het parlement, maar ook die van de regering een uitdrukking en afspiegeling behoort te zijn van de kiezerswil. De regel dat op grond van één en dezelfde verkiezingsuitslag niet twee poiitiek verschiiiende kabinetten mogen worden gevormd, betekent immers heei duidelijk dat het niet meer,

1-

zoais vroeger, aan fractievoorzitters en partijleidingen is overgelaten naar eigen inzicht en partijpoiltieke opportuniteit varianten te bedenken en te formeren die parlementair 'werkbaar! zijn, maar dat zij naar eer en geweten die samenstelling dienen te bewerksteillgen die de kiezerswil vertolkt.

Geprojecteerd op de situatie van dit moment betekent dit dat ofwel de combinatie PvdA-CDA-D'66 geacht moet worden door de laatste Tweede Kamerverkiezingen te zijn gelegitimeerd tot regeren of de combinatie CDA-VVD.Alleen al het feit dat PvdA en VVD elkaar uitdrukkeiijk als regeringspartners hebben uitgesloten maakt dat niet beide combinaties door eén en dezelfde verkiezingsuitslag, tot regeren gelegitimeerd kunnen zijn. Dat nu niettemin na elkaar de ene en de andere combinatie wordt beproefd heeft

(behalve bijzondere oorzaken die zijn gelegen in de verhoudingen tussen de partijen en personen die bij deze formatie zijn betrokken) vooral twee structurele oorzaken: Ten eerste, de eigenaardigheden van ons kiesstelsel, die maken dat fracties en fractievoorzitters zoveel vrijheid wordt gelaten in het uitleggen van verkiezingsuitslagen; Ten tweede, het onpolitieke of althans politiek onbepaalde karakter van het CDA dat maakt dat het aan die vrijheid zo'n grote behoefte heeft en er zo'n groot gebruik van maakt. Zó als het CDA zich nu manifesteert dwingt het ons tot de vraag in hoeverre deze partij een echte democratische legitimatie kan zijn en wii zijn van rege-ringsverantwoordeiijkheid. Het antwoord op die vraag zal alleen het CDA zelf kunnen leveren.

8. Maar nu de negatieve feiten die zich in de afgelopen jaren hebben opgehoopt en waarmee wij bij ons hernieuwd zoeken naar oplossingen voor de problemen hebben rekening te houden. ik noem in de eerste plaats het niet tot stand komen van een progressieve volkspartij, waarin PvdA, PPR en D'66 zouden samen - en tenslotte ook opgaan.

ik noem in de tweede plaats het wei tot stand komen van het CDA waarin KVP, AR en CHU zich hebben verenigd. Nou ja, 'verenigd' - althans electoraal zijn gekoppeld.
ik noem in de derde plaats de veroordeling die de keizers hebben uitgesproken over onze ogenschijnlijke afhankeiijkheid van de PvdA.
- Wiegel is er nog vol van. Maar hij heeft dan ook steeds laten blijken verder achteruit te kunnen kijken dan vooruit. Wat een merkwaardig soort stuurmanskunst oplevert -
ik noem tenslotte de verwerping van de regeringsvoorstellen tot hervorming van ons kiesstelsel door CPN, VVD en CDA.
Dit zijn negatieve feiten ten opzichte van een streven dat er op was gericht de kiezers direct de meerderheid te laten vormen die de politieke kleur en samensteilling van de regering moet bepalen. Polarisatie en vorming van een progressieve volkspartij waren daarvan evenzeer bestanddelen ais de voorstellen tot hervorming van de grondwet. Wat voor gevolgtrekkingen moeten wij Uit die negatieve feiten maken?

9. ik meen vooral deze, dat een twee-partijenstelsel in Nederland (zeker vooriopig) geen haaibare kaart is. ik iaat nu rusten dat er aan een twee-partiJenstelsel nadeien zijn verbonden die het in mijn ogen op zijn minst twijfeiachtig maken of het wei zo

wenselijk is. Betekent dit dat we ons streven naar staatkundige vernieuwing moeten vergeten of volgens de oude directe meerderheidsstrategie tegen de stroom in moeten biijven koersen?

V

De PvdA iijkt de iaatste conciusie te hebben getrokken en daardoor in een oneigeniijke meerderheidsstrategie te zijn vervaiien. De VVD zendt volgens eigen toeliching signalen uit die betekenen dat zij haar polariseren ten opzichte van de PvdA wil laten varen, maar piekert niet over enige vernieuwing.

Het CDA schuift een laveerkunstenaar naar voren wiens parmantigheid omgekeerd evenredig is aan zijn begrip voor de democratische spelregels en kruisriddert weer ais vanouds naar links via rechts en omgekeerd.

Als er ooit een moment was waarop het zaak is dat wij zelfstandig een eigen koers uitzetten en alle kracht en vindingrijkheid voor vernieuwing inzetten, dan is het nu. Juist ook als het gaat om het vinden van oplossingen voor het probleem waarvan de kabinetsformatie- crisis alleen het nieuwste symptoom is.

10. De strategie die er op gericht was de kiezers direct door het uitbrengen van hun stem een regeringsmeerderheid te laten vormen is mislukt. Een twee-partijenstelsel zit er niet in. Het is bovendien de vraag of het wei zo gewenst is.

Ais ik nu enkele gedachten ontwikkel die rekening houdend met deze feiteiijke beperkingen toch ons parlementaire stelsel beter kunnen doen werken, dan doé ik dat voor eigen rekening. ik spreek dus niet voor of namens het Hoofdbestuur, ai heeft dat mij zeker niet in mijn spreken over dit onderwerp ontmoedigd.

Binnen het kader van de zojuist genoemde beperkingen zie ik mogeiijkheden tot verbetering in twee richtingen. in de eerste plaats in de richting van een sterker duallisme in de verhouding tussen regering en parlement; in de tweede plaats in een niet directe maar indirecte invloed en controle van de kiezers op de vorming van regeringsmeerderheden. De oplossingen die in deze twee richtingen denkbaar zij kunnen ook worden gecombineerd.

11. Naarmate regering en parlement zelfstandiger tegenover elkaar staan levert de moeilijkheid om in een veld van meer dan twee partijen een

i

regeringsmeerderheid in het parlement te vormen een minder hoog struikeibiok op: een regering kan dan meer met wisselende meerderheden trachten te regeren.
in deze richting vait daarom te denken aan een afzonderlijke legitimatie van de regering door het toekennen van een tweede stem aan de kiezers, waarmee zij hun voorkeur voor een regering van een bepaalde samenstelling kunnen aangeven. Hun andere, eerste stem, blijft dan beschikbaar om uit te brengen op de partij die zij zo sterk mogelijk in het parlement vertegenwoordigd wiiien zien.
Wanneer er meer dan twee partijen zijn van wie niet één op zichzelf een meerderheid verwerft, biijft echter een moeilijkheid dat je met die tweede stem wei een formateur kunt aanwijzen die dan nog op eigen kracht een regeringsploeg moet samenstellen die, rekening houdend met de krachtsverhoudingen in het parlement, verwacht kan worden overeind te blijven, maar dat die kiezer niet de combinatie van partijen kan aangeven die hij in de regering vertegenwoordigd wil zien. Ook met zijn andere stem kan die kiezer dat niet: hij kan daarmee immers wel verdelen, niet combineren.
Wé biijven zo dus zitten met een 'combinatie-vraagstuk'..in de
oude strategie werd de oplossing hiervoor gezocht in een reductie ;
van van het aantal partijen tot twee (met hoogstens een of meer te
• verwaarlozen kleine andere). Een heel andere soort oplossing valt ~ » te ontlenen aan het Australische kiesstelsel Ook daarin stemt de
kiezer enerzijds voor de vlksvertegenwoordiging, anderzijds voor
de regering die hij wenst. De stem voor de regering is echter
'meervoudig in die zin dat de kiezer op een lijst kan aangeven welke partijen hij in welke volgorde in de regering vertegenwoordigd wil zien. Met de hulp van een computer wordt berekend welke combinatie van partijen het grootste aanta van de uitgebrachte overdraagbare stemmen op zich verenigt. Uit die combinatie wordt vervolgens de regering gevormd. Die regering zal op een globale steun van een aantal partijen in het parlement kunnen rekenen. Er zijn echter geen op afspraken berustende bindingen tussen regering en bepaalde partijen in het parlement. ,

12. De andere richting waarin verbeteringen van ons kiesstelsel kunnen worden gezocht is er op gericht de aandrang te verminderen die ons huidige kiesstelsel uitoefent op de partijen om de vorming van regeringscoalities uit te stellen tot na de verkiezingen

en prikkels in te bouwen tot het maken van regeringsafspraken vóór de verkiezingen. De kiezers bepalen dan niet direct welke partijen met elkaar welke combinaties aangaan. Dat zal door partijen zelf moeten worden gedaan, maar dan voor de verkiezingen.

De voordelen van een dergelijke verplaatsing van de coailtievorming naar een fase vóór de verkiezingen zijn:

a. Dat hierdoor tijdverlies na de verkiezingen wordt voorkomen;
b. Dat de kiezers zich over de coalitie en de gemaakte afspraken door middel van hun stem kunnen uitspreken;
c. Dat de coalitievorming kan verlopen volgens de regels van interne democratie van de erbij betrokken partijen zonder een conflict op te leveren met het mandaat dat fracties ontlenen aan de verkiezing zelf.

Welnu, dergelijke prikkels tot coalitievorming vóór de verkiezingen kunnen worden ingebouwd door de volgende regels vast te stellen.

Ten eerste, dat partijen die vóór de verkiezingen samen een candidaat formateur aanwijzen een voordeel krijgen boven partijen die dat niet doen. Dat voordeel zali hieruit bestaan dat de op ieder van die partijen uitgebrachte stemmen bij elkaar worden opgeteld ais stemmen voor die candidaat formateur. Partijen die niet tot een gezameniijke candidaatstelling komen missen dat voordeei en hebben daardoor een idem zoveel kleinere kans tot regeringsverantwoordelijkheid te worden aangewezen. iedere kiezer heeft in deze constructie één stem. Die stem telt echter dubbel als hij wordt uitgebracht op een partij die afzonderiijk of samen met andere partijen een candidaat formateur heeft gesteid: ; éénmaai voor de verdeling van de kamerzetels en éénmaal voor de aanwijzing van een formateur. De kiezer vergroot zijn invloed op de regeringskeuze ais hij zijn stem uitbrengt op een partij die samen met andere een candidaat formateur heeft gesteld. Die invloed is kleiner wanner hij stemt op een partij die niet zo'n combinatie heeft gevormd.

Het moet uitgesloten worden geacht dat partijen tot overeenstemming komen over een candidaat formateur zonder tevens een regerings- accoord te sluiten en afspraken te maken over een verdeelsteutel en de bezetting van de belangrijkste protefeuilles. Een

nieuwe regering zal daarom snel na de verkiezingen kunnen aantreden. Die regering zal worden geleverd door-de partij die afzonderiijk of - wat meer waarschijnlijk is - de combinatie van partijèn - die na optelling van de op hen uitgebrachte stemmen meeste stemmen heeft.

DE nieuwe regering zou niet door het parlement naar huis moeten kunnen worden gestuurd dan op straffe van kamerontbinding en nieuwe verkiezingen. Hierdoor wordt voorkomen dat regeringen die niet kunnen steunen op een meerderheid in de Kamer lichtvaardig naar huis worden gestuurd.

13. ik laat het nu bij deze summiere aanduiding van twee manieren waarop iets aan het gebrekkige, verkwistende en zijn geloofwaardigheid ondermijnende functioneren van ons parlementaire stelsel zou kunnen worden gedaan. ik dien ze op ter nadere inspectie en als een uitnodiging tot verder denken en zoeken naar mogelijke oplossingen.

Tenslotte nog dit. Ook het scherpste denken zal geen stelsel kunnen produceren dat geheel zonder nadelen is of zonder mogelijkheden er meer voor zichzelf uit te halen dan met zijn geest en strekking , overeenkomt. Dat geldt voor politieke stelsels niet minder dan voor beslatingstelsels. Waar het boven alles op aan komt is spelregels te vinden die door de kiezers worden begrepen en billijk gevonden.

Dat kan van het spel om de regeringsmacht zoals dat nu telkens na verkiezingen wordt gespeeld niet worden gezegd. Partijen die bot weigeren over hervormingen van ons kiesstelsel mee te denken en die tegelijkertijd proberen telkens voor zichzelf het onderste uit de kan te halenladen daarom een dubbele verantwoordeiijkheid op zich. Zij hebben een speciale verantwoordelijkheid voor het slechte functioneren van het bestaande stelsel-en zij houden toch aan dat stelsel vast om de voordelen die zij er uit trekken niet kwijt te raken.

Ook dat is iets dat wij de kiezers duideiijk moeten maken.