

Vergaderjaar 1984–1985

18 807

De relatie kiezers-beleidsvorming

Nr. 2

NOTITIE

INHOUD

	Biz.
1 Inleiding	4
2 Advies van de commissie inzake de kabinetsformatie	4
2.1. Algemeen	4
2.2. Schets van de problematiek	5
2.3. De conclusies en aanbevelingen van de commissie	7
2.4. Beschouwing omtrent de conclusies en aanbevelingen	9
2.4.1 Algemeen	9
2.4.2 Voordracht van de kabinetsformateur door de Tweede Kamer	10
2.4.3 Gedragsregels	13
2.4.4 Vervroeging van het tijdstip van de periodieke kamerverkiezingen	14
3 Advies van de commissie inzake de procedure tot aanwijzing van de burgemeester en van de commissaris der Koningin	18
3.1 Algemeen	18
3.2 Beschouwing omtrent de conclusies en aanbevelingen	19

NOTITIE OVER HET EERSTE RAPPORT VAN DE STAATSCOMMISSIE VAN ADVIES INZAKE DE RELATIE KIEZERS-BELEIDSVORMING

1. Inleiding

Op 7 maart 1984 bood de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming haar eerste rapport aan de regering aan. In deze notitie wordt ingegaan op twee van de drie onderwerpen waarmee de commissie zich heeft beziggehouden, te weten de kabinetsformatie en de procedure inzake de aanwijzing van de burgemeester en van de commissaris van de Koningin. Zoals bekend heeft de commissie omtrent de verschillende vormen en mogelijke toepassingen van rechtstreekse uitspraken van de kiezers met betrekking tot onderwerpen van het overheidsbeleid (referendum en volksinitiatief) eerst een interim-rapport uitgebracht. Gelet op het interim-karakter van dit deelrapport meent het kabinet er beter aan te doen zich van een oordeel over dat onderwerp te onthouden totdat zij kennis heeft genomen van het eindrapport van de commissie. De uitwerking van door de commissie besproken vormen van directie kiezersuitspraken wacht zij af.

Het voornemen om een staatscommissie in te stellen, die zou dienen te adviseren over de invloed van de kiezers op de kabinetsvorming en de beleidsvorming werd aangekondigd tijdens de mondelinge behandeling in tweede lezing van de (rijks-)wetsontwerpen tot wijziging van de Grondwet (16 905–16 938) in de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 11 november 1981 en tijdens het afleggen van en de beraadslagingen over de regeringsverklaring van het kabinet-Van Agt II op 16 tot en met 20 november 1981. Dit voornemen werd daarbij voorzien van enkele kanttekeningen vanuit de Tweede Kamer. Conform een toezegging van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken – gedaan tijdens het debat over de grondwetsherziening – vond op 16 maart 1982 mondeling overleg plaats met de bijzondere commissie voor de grondwetsherziening omtrent taak en samenstelling van de staatscommissie¹.

Ook in de Eerste Kamer werd aandacht geschonken aan het voornemen een staatscommissie in te stellen. Zowel bij de schriftelijke als bij de mondelinge behandeling in tweede lezing van de rijkswetsontwerpen Wetswijziging van de Grondwet (16 905–16 938)² als bij de algemene politieke beschouwingen op 9 en 10 februari 1982 over de rijksbegroting voor het jaar 1982 (17 100) werden hierover vragen gesteld en opmerkingen gemaakt³. De Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming werd vervolgens op 17 mei 1982 ingesteld⁴.

2. Advies van de commissie inzake de kabinetsformatie

2.1. Algemeen

De commissie beschrijft in een eerste hoofdstuk uitvoerig de historische ontwikkeling van de kabinetsvorming in Nederland. Vervolgens geeft zij een beschrijving van de huidige gang van zaken bij de kabinetsformatie na verkiezingen.

In het derde hoofdstuk van het deelrapport presenteert de commissie vervolgens een schets van de problematiek.

In het vierde hoofdstuk resumeert de commissie een aantal in het recente verleden gedane voorstellen om mogelijke verbeteringen aan te brengen in de procedure van de kabinetsvorming, dan wel de kiezers direct of indirect invloed te geven op de politieke samenstelling van het kabinet en op het te voeren beleid.

Na de beschrijving van de eerder gedane voorstellen geeft de commissie in een vijfde hoofdstuk een schets van de kabinets- of regeringsvorming in enkele andere westerse democratieën.

Tenslotte doet de commissie in het zesde hoofdstuk een aantal voorstellen die beogen binnen het bestaande grondwettelijk systeem verbeteringen aan te brengen in de procedure van kabinetsvorming.

¹ Zie voor stukken van dit overleg: kamerstukken II 1981/1982, 17 100 hoofdstuk VII, nrs. 42, 45 en 47.

² De mondelinge behandeling in de Eerste Kamer vond plaats op 27 april en 11 mei 1982.

³ Handelingen I 1981–1982, blz. 189 e.v.

⁴ K.b. 17 mei 1982, nr. 85, tevens opgenomen in het rapport van de staatscommissie.

2.2. Schets van de problematiek

De commissie geeft in haar rapport een schets van de problemen die zich naar haar oordeel voordoen bij kabinetsformaties. Was het vòòr 1918 de samenstelling van de Kamer die primair richting gaf aan de kabinetsformatie, na de invoering van de evenredige vertegenwoordiging werd de richting primair bepaald aan de hand van de adviezen aan de Koningin. Voor de vorming van een kabinet werd een onderhandelingsproces nodig; het verloop van dit proces wordt door velen, zo constateert de commissie, in toenemende mate als problematisch ervaren.

De elementen, die de commissie in de problematiek onderscheidt laten zich als volgt samenvatten:

a. De commissie constateert dat de ervaring heeft geleerd dat de verkiezingsuitslag vaak een weinig duidelijke grondslag geeft voor de beslissing over de politieke samenstelling van het – uiteindelijk gevormde – kabinet. Intussen zijn naar het gevoel van velen de verkiezingen méér gaan omvatten dan alleen maar verkiezingen voor de volksvertegenwoordiging. In de optiek van althans de grotere politieke partijen gaat het ook, en soms vooral, om de partijpolitieke samenstelling van het kabinet. De invloed van de verkiezingsuitslag op de coalitievorming blijft echter beperkt, aldus de commissie.

b. De commissie acht de tijdsduur die gemoeid is met de kabinetsformatie problematisch. Zij stelt dat zoals in ieder onderhandelingsproces ook in het formatieproces het tijdselement een belangrijke factor is, terwijl in dit gecompliceerde proces krachten die een duidelijk belang hebben bij verkorting van de onderhandelingen niet of slechts zwak aanwezig zijn. Op versnelling of verkorting van onderhandelingen zal volgens de commissie in het algemeen slechts het staatshoofd, direct of indirect, aandringen.

De lange duur van de kabinetsformatie heeft als onvermijdelijk gevolg dat het hoogste bestuursniveau langdurig wordt gekenmerkt door gebrek aan bestuurskracht en voortvarendheid. De commissie is van oordeel dat hoewel de problematiek van de lange tijdsduur op het eerste gezicht vooral optreedt tijdens de formatie en gedurende enige tijd daarna, er goede gronden zijn om aan te nemen dat de problematiek in werkelijkheid omvangrijker is. De commissie wijst in dit verband op het verschijnsel, dat reeds enige tijd voor de verkiezingen coalitiekabinetten hun slagvaardigheid plegen te verliezen, doordat doorgaans niet het totale coalitiebeleid tot inzet van de verkiezingen wordt gemaakt, terwijl de ondersteunende partijen vooral hun eigen identiteit beginnen te accentueren.

Voorts wijst zij op het feit dat sinds de tweede helft van de jaren zestig niet-oplosbare tussentijdse kabinetscrises leiden tot de vorming van een interim-kabinet dat nieuwe verkiezingen uitschrijft. Interim-kabinetten hebben een zeer beperkte levensduur, werken in de schaduw van de komende verkiezingen en kunnen zelden rekenen op de actieve steun van parlementaire meerderheden. De kabinetsperiode van een interim-kabinet dient daarom, naar het oordeel van de commissie, tot op zekere hoogte te worden opgeteld bij de formatieperiode na de vervroegde verkiezingen.

c. In het proces van de kabinetsformatie zijn volgens de commissie onderdelen aan te wijzen, waarin tekort wordt gedaan aan de in het Nederlands openbaar bestuur sinds lang positief gewaardeerde principes als openbaarheid, publieke verantwoording en het hanteren van doelmatige en evenwichtige procedures. De commissie constateert dat sinds 1971 de kabinetsformaties weliswaar gepaard gaan met een zekere mate van openbaarheid, maar belangrijke onderdelen toch r.og steeds min of meer verborgen blijven, terwijl openbaarheid volgens de commissie aan een zekere mate van manipulatie onderhevig is.

Dat de via openbaarheid gesuggereerde werkelijkheid niet altijd de volledige werkelijkheid is, moge volgens de commissie blijken uit de situatie dat de mondeling aan de Koningin uitgebrachte adviezen van de fractievoorzitters naar algemeen wordt aangenomen en soms door betrokkenen wordt bevestigd meer omvatten dan de reeds van tevoren schriftelijk opgestelde adviezen.

Nu kan men, zo vervolgt de commissie, weliswaar stellen dat zulks het gevolg is van het karakter van de onderhandelingen en dat het weinig realistisch is in dit opzicht iets anders te verwachten, maar dat neemt evenwel niet weg dat juist de parlementaire democratie openbaarheid van beraadslagingen en besluitvorming sinds lang als een onmisbaar element beschouwt en dat de vrij willekeurige aan- of afwezigheid van openbaarheid in het formatieproces hiermede scherp contrasteert. De legitimerende werking die van het openbare parlementaire debat uitgaat, kan door de tijdens de formatie gemanipuleerde vorm van openbaarheid in haar tegendeel verkeren. Het gebrek aan principiële benadering van de openbaarheid is, zo stelt de commissie, vermoedelijk een belangrijke bijdrage tot willekeur in de procedure. Ook overigens constateert de commissie dat qua procedure de verschillende formaties op onderdelen vrij sterk van elkaar kunnen verschillen, maar dat verschillen over het algemeen niet of zwak worden gemotiveerd. De vele procedure-varianten lijken vooral geïnspireerd door bepaald tactische eisen en niet of nauwelijks door meer algemene beginselen van behoorlijke procedure. Het gebrekkig functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het formatieproces hangt hiermede volgens de commissie rechtstreeks samen.

De gebrekkige parlementaire verantwoording heeft er volgens de commissie wellicht ook toe geleid dat nieuw geformeerde kabinetten soms (te) lang de tijd nemen alvorens zich met een regeringsverklaring in de Tweede Kamer te presenteren, wat leidt tot de weinig zuivere situatie dat afzonderlijke bewindslieden reeds daaraan voorafgaande beleidsmaatregelen nemen die vooruitlopen op het nog in de Tweede Kamer te presenteren en door deze te aanvaarden samenhangende regeringsbeleid.

d. Zoals hierboven is gememoreerd acht de commissie het gebrekkig functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het formatieproces een met de willekeur in procedure en openbaarheid rechtstreeks samenhangend vraagstuk. De benoemingen van formateurs en informateurs worden op het moment van hun benoeming niet gedekt door enige ministeriële verantwoordelijkheid, terwijl daarbij een ministerieel contra-seign ontbreekt. De stelling wordt gehuldigd dat de betrokkenen verantwoordelijk zijn voor hun eigen optreden, aldus nog steeds de commissie.

Zolang de adviezen een duidelijke richting aangeven, doet het verantwoordelijkheidsprobleem zich volgens de commissie feitelijk niet voor, maar de commissie constateert dat in de praktijk in veel formaties situaties optreden, waarin zich blijkens de adviezen verschillende mogelijkheden voordoen. Op basis van de publiekelijk bekende adviezen kan het voorkomen dat een keuze gemaakt moet worden tussen verschillende wegen die kunnen worden ingeslagen. De Koning heeft tot taak in die omstandigheden een keuze te doen. Kritiek van hen die een andere dan de gekozen weg prefereerden, dreigt, van in plaats zich op de adviserende fractievoorzitters te richten, het staatshoofd voorwerp van een politiek meningsverschil te maken. Daarmee wordt naar het oordeel van de commissie aan de allereerste voorwaarde voor de instandhouding van het erfelijk koningschap – het neutraal blijven ten opzichte van de van elkaar verschillende politieke opvattingen – niet voldaan. In dit verband ervaart de commissie eveneens als probleem het toenemende aantal informateurs en het feit dat deze steeds meer activiteiten gaan verrichten die eerder door formateurs zouden moeten worden verricht. Daardoor wordt, meent de commissie, de situatie gecreëerd dat informateurs politiek belangrijke keuzes kunnen verrichten, die door een politiek verantwoordelijke formateur gedaan zouden moeten worden.

e. De mate van binding tussen ministers en de kamermeerderheid, waaraan het kabinet zijn bestaan ontleent is van groot belang voor het goed functioneren van het parlementaire stelsel. Immers, zo vervolgt de commissie, is het politieke vertrouwen van de meerderheid in het kabinet te zwak gefundeerd, dan leidt zulks tot al te schielijke kabinetswisselingen, hetgeen de bestuurskracht en de geloofwaardigheid van het politieke

bestel aantast. Is daarentegen de binding te sterk, dan functioneert het tegenspel van het parlement onvoldoende, waardoor het gehalte aan democratische verantwoording wordt aangetast.

De commissie meent dat in het huidige parlementaire stelsel van Nederland de krachten gericht op intensivering van de binding tussen de ministers en de kamermeerderheid waaraan het kabinet zijn bestaan te danken heeft sterker zijn dan die welke een meer «dualistische» opstelling van het kabinet tegenover de kamer benadrukken. De commissie ziet een viertal factoren die dit bevorderen.

In de eerste plaats is door de opkomst van het moderne partijwezen en de bijzondere vertrouwensrelatie tussen ministers en geestverwante fracties het vertrouwensaspect zwaarder gaan wegen dan het verantwoordingsaspect, ook in coalitiekabinetten.

In de tweede plaats constateert de commissie dat het kabinet in zijn verhouding tot het parlement het werkelijke machtscentrum is geworden.

In de derde plaats noemt de commissie het gegeven dat werkelijke parlementaire invloed vooral mogelijk is als het beleid in zijn totale samenhang ter discussie staat, hetgeen in de normale verhouding tussen kabinet en parlement slechts bij uitzondering het geval is. In de ogen van de meeste parlementariërs is eigenlijk vooral de formatieperiode geschikt om zaken te doen en bepaalde deelbelangen «hard» te maken.

Als laatste factor noemt de commissie de gewoonte een kabinetscrisis te laten volgen door kamerontbinding en nieuwe verkiezingen, waardoor de kamer in feite niet meer effectief beschikt over het sanctiemiddel bij uitstek: het opzeggen van het vertrouwen.⁵

De hierboven genoemde factoren hebben volgens de commissie als gemeenschappelijk effect dat de kabinetformatie een onevenredig groot gewicht krijgt en dat ook tussentijdse crisis moeilijk oplosbaar zijn.

f. De commissie gaat tenslotte in op de betekenis van regeeraccorden. Deze zijn volgens de commissie op zichzelf «goed» noch «slecht». In de praktijk blijken vooral gedetailleerde regeeraccorden op bezwaren te stuiten. De commissie noemt in de eerste plaats de tijdgebondenheid daarvan. Zo kan in akkoorden geen rekening worden gehouden met onverwachte, toekomstige ontwikkelingen. Openbreking van een regeeraccorder in verband met later bekend geworden omstandigheden kan materieel neerkomen op een nieuwe formatie met alle bezwaren van dien. Wil een der partijen het accorder niet openbreken, dan dreigt beleidsverlamming dan wel een kabinetscrisis.

Vervolgens noemt de commissie als bezwaar weinig consistentie en samenhang. De vermelding van bepaalde onderwerpen in een accorder is meestal niet het gevolg van een rationeel en evenwichtig proces, maar hangt, neemt de commissie, vooral af van kennis en inzet van afzonderlijke fractieleden en onderhandelaars. Als laatste bezwaar signaleert de commissie dat de gecompliceerdheid van de te regelen problematiek en tactische overwegingen bovendien kunnen leiden tot een dubbelzinnig taalgebruik.

2.3. *De conclusies en aanbevelingen van de commissie*

De commissie stelt in de conclusie en aanbevelingen in de eerste plaats aan de orde de mogelijke voorzieningen ter vergroting van de invloed van de kiezers op de politieke samenstelling van een kabinet. Dienaangaande concludeert de commissie dat het op zich niet onvereenigbaar is met het huidige grondwettelijk systeem de kiezers bij gelegenheid van het uitbrengen van hun stem voor de samenstelling van de Tweede Kamer, tevens te raadplegen over de daaropvolgende kabinetformatie. De commissie meent evenwel dat raadpleging van de kiezers op dit punt aanleiding kan geven tot verwarring, die de formatie van een kabinet alleen maar verder bemoeilijkt. Een meer dan ogenschijnlijke invloed van de kiezers op de vorming van een kabinet staat naar het oordeel van de commissie gelijk

⁵ Het onderscheid tussen het opzeggen van vertrouwen in één minister en in het kabinet, wordt volgens de commissie steeds meer van theoretische betekenis, doordat onder verwijzing naar de vervlechting van beleidsonderdelen in het regeringsbeleid de portefeuillekwestie trefzeker uitgroeit tot de kabinetscwestie.

met een beslissende stem van die kiezers met betrekking tot de kabinetsvorming zelf. Realisering van voorstellen die een toepassing van deze gedachte inhouden, vereist een wijziging van de Grondwet. De commissie is unaniem tot het besluit gekomen geen voorstellen in deze zin te doen onder meer omdat zij ervan overtuigd is dat daarvoor niet de noodzakelijke meerderheid voorhanden is.

De commissie komt daarom met een aantal voorstellen die beogen binnen het bestaande grondwettelijke systeem mogelijke verbeteringen van de procedure van kabinetsvorming aan te brengen.

In dit kader wordt voorgesteld het tijdstip van de periodieke verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer te vervroegen tot de tweede helft van de maand maart. Dit maakt het mogelijk, zo meent de commissie, dat, indien de formatie niet meer te lang duurt, het nieuw optredende kabinet zelf de belangrijkste beslissingen neemt over de nieuwe begroting en dat dit niet behoeft te geschieden door het demissionaire kabinet, zoals tot dusver vaak het geval was.

De commissie komt vervolgens met de aanbeveling een verplichte voordracht van de kabinetsformateur te laten doen door de Tweede Kamer. Na de verkiezingen zou een dergelijke voordracht op een zo kort mogelijke termijn moeten plaatsvinden. Daartoe wordt een wettelijke regeling voorgesteld met de volgende strekking:

- De Koningin benoemt op voordracht van de Tweede Kamer een formateur die wordt belast met de vorming van een door hem te leiden kabinet.
 - De Tweede Kamer doet, indien de ministers en de staatssecretarissen naar aanleiding van de verkiezingen hun ontslag hebben aangeboden, haar voordracht binnen een week na de eerste samenkomst van de nieuw gekozen kamer.
 - Indien een formateur zijn opdracht aan de Koningin teruggeeft, doet de Tweede Kamer binnen een week een voordracht voor een nieuwe formateur.
 - Bij tussentijdse kabinetscrises blijft de thans bestaande procedure gehandhaafd. Dit evenwel met dien verstande dat, indien een formateur moet worden benoemd, dit eveneens op voordracht van de Tweede Kamer geschiedt. De Kamer doet een dergelijke voordracht binnen week nadat de Koningin de kamer daarom heeft verzocht.
 - Een formateur is verantwoording verschuldigd aan de Tweede Kamer. Hij brengt aan deze kamer verslag uit over zijn werkzaamheden zo dikwijls als en in de vorm waarin de kamer dit wenst, doch in ieder geval voor de beëindiging van zijn werkzaamheden.
- Tenslotte doet de commissie enkele aanbevelingen, die de betrokkenen bij de formatie als gedragsregels in acht zouden moeten nemen:
- De formateur handelt wat betreft de openbaarheid tijdens de kabinetsformatie zoveel mogelijk overeenkomstig de Wet openbaarheid van bestuur. De demissionaire minister-president maakt de informatie openbaar die het kabinet uit eigen beweging aan de formateur verstrekt. De nieuw optredende minister-president beoordeelt welke stukken worden toegevoegd aan de reeds tijdens de formatie openbaar gemaakte documenten.
 - De regeerakkoorden dienen beknopt van inhoud te zijn; aan de vaststelling ervan dienen ook de kandidaat-ministers een bijdrage te kunnen leveren.
 - Kandidaat-staatssecretarissen dienen eerst na de benoeming van de ministers te worden aangezocht, terwijl tijdens de formatie geen verdergaande afspraken moeten worden gemaakt dan over de zogenoemde politieke verdeling.
 - Uiterlijk binnen 14 dagen na de datum van het optreden van het nieuwe kabinet wordt in de Tweede Kamer een regeringsverklaring afgelegd.

Twee leden van de commissie kunnen zich met de voorgestelde wettelijke regeling niet verenigen. Hun in een minderheidsnota uiteengezette bezwaren berusten op overwegingen van staatkundig-politieke en constitutionele aard. Deze leden betwijfelen of de voorstellen van de commissie met betrekking tot de kabinetsformatie zullen leiden tot een daadwerkelijke verbetering van de procedure van kabinetsformatie. Op de door deze leden aangevoerde bezwaren wordt in par. 2.4.2 nader ingegaan.

2.4. *Beschouwing omtrent de conclusie en aanbevelingen*

2.4.1. Algemeen

Zoals eerder in de inleiding is gememoreerd, is in beide kamers de instelling van de staatscommissie aan de orde geweest. Met name in de bijzondere commissie voor de grondwetsherziening van de Tweede Kamer werd uitvoerig bij de aan de staatscommissie te geven taak op het terrein van de kabinetsvorming stilgestaan.

Het kabinet constateert dat niet alleen in de door de commissie gegeven schets van de problematiek maar ook in de door haar gedane aanbevelingen met name de Tweede Kamer centraal staat. Waar de aanbevelingen van de commissie ook beogen de positie van die kamer als zodanig in het proces van de kabinetsvorming te versterken, acht het kabinet het van bijzonder belang het gevoel van de Kamer over de aanbevelingen van de commissie te vernemen alvorens zijnerzijds tot een stellingname ten aanzien van die aanbevelingen te komen. Het kabinet zou het derhalve op prijs stellen met de Tweede Kamer over de conclusies en aanbevelingen van de commissie ter zake de kabinetsformatie van gedachten te wisselen. De onderstaande beschouwingen zouden mede voor deze gedachtenwisseling kunnen dienen.

Geconstateerd kan worden dat de commissie erkent dat de door haar gedane aanbevelingen – bij opvolging ervan – niet alle geschetste knelpunten zullen oplossen. Met name is de commissie van oordeel dat de door haar gedane voorstellen geen noemenswaardige bijdrage kunnen leveren aan vergroting van de invloed van de kiezers op de kabinetsformatie. Deze mededeling is des te belangwekkender omdat het hier gaat om het oorspronkelijk punt in de taakstelling van de commissie.

De aan de commissie gegeven opdracht liet de commissie de ruimte om in het kader kiezers-beleidsvorming ook op het gebied van de kabinetsvorming desgewenst voorstellen tot grondwetsherziening te doen die ertoe strekken de invloed van de kiezers op de politieke samenstelling van een te vormen kabinet te vergroten. Dienaangaande concludeert de commissie dat een meer dan ogenschijnlijke invloed van de kiezers op de vorming van een kabinet gelijk staat met een beslissende stem van die kiezers met betrekking tot de kabinetsvorming zelf. Realisering van voorstellen, die toepassing van die gedachte inhouden, kan, zo vervolgt de commissie, niet plaatsvinden binnen de grenzen van het huidige staatsrecht. De commissie heeft ervan afgezien dergelijke voorstellen te doen, onder meer met de overweging dat voor een daarvoor noodzakelijke grondwetswijziging de noodzakelijke meerderheid niet aanwezig is.

Gezien de uitkomsten van de recente algehele grondwetsherziening acht ook het kabinet het niet gewenst herziening van de Grondwet op dit punt in overweging te nemen.

De commissie doet in haar aanbevelingen een aantal voorstellen die beogen binnen het bestaande grondwettelijke systeem tot verbetering van de procedure van kabinetsvorming te komen. De commissie acht in het bijzonder de aard van de procedure en de duur van de kabinetsformatie problematisch. Vooral is door de commissie naar wegen gezocht die het formatieproces minder ondoorzichtig en minder willekeurig maken en de lange duur daarvan kunnen bekorten. De commissie spreekt de mening uit dat het geheel ongeregeld laten van de kabinetsformatie in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de door haar gesignaleerde en belangrijk

geachte knelpunten. De commissie doet ten aanzien van de kabinetsformatie drie typen voorstellen, die onderling een zekere samenhang vertonen. Ten eerste wordt voorgesteld het tijdstip van de periodieke kamerverkiezingen te vervroegen. Ten tweede doet de commissie voorstellen ter zake van de voordracht van de kabinetsformateur door de Tweede Kamer. In de laatste plaats beveelt de commissie een aantal gedragsregels aan, die betrokkenen bij de formatie in acht zouden moeten nemen,

2.4.2. Voordracht van de kabinetsformateur door de Tweede Kamer

Het kabinet beschouwt de voorstellen om te komen tot een wettelijke regeling van voordracht van de kabinetsformateur door de Tweede Kamer als het meest ingrijpende voorstel van de commissie.

De commissie komt tot deze voorstellen met name op basis van de door haar gegeven schets van de problematiek en de door haar daarin aange-merkte knelpunten.

De commissie meent dat vanuit het oogpunt van een goed functioneren van de parlementaire democratie het gewenst is dat de Tweede Kamer als zodanig nauwer bij de aanwijzing van de formateur betrokken wordt. In tegenstelling tot hetgeen in de meer vrijblijvende «motie-Kolfschoten»⁶ werd voorgesteld, zou de door de commissie voorgestelde verplichting van de Tweede Kamer om binnen de gestelde termijn een voordracht te doen voor een kabinetsformateur in een wet moeten worden vastgesteld, teneinde hier voor de kamer een wettelijke verplichting te scheppen. De aanbevolen regeling sluit de benoeming van een informateur na de verkiezingen uit. De commissie verwacht dat een procedure als voorgesteld tot een bespoediging van de formatie zal leiden omdat de kamermeerderheid, die voor de voordracht verantwoordelijk is, de formatie niet graag zal zien mislukken. Daarnaast zal de voorgestelde termijn, meent de commissie, ertoe leiden dat het vooroverleg onder tijdsdruk komt te staan en er geen ruimte meer zal zijn voor schijnmanoeuvres.

Tot zover de bevindingen en aanbevelingen van de commissie.

Kanttekeningen van de zijde van het kabinet

Het kabinet acht de door de commissie gegeven schets van de problematiek waardevol als een analyse van het proces van kabinetsvorming, zoals dat tot heden gestalte heeft gekregen. Het kabinet wil daarbij en bij de concrete voorstellen van de commissie een aantal kanttekeningen plaatsen die bij de bespreking van dit rapport relevant zijn te achten:

a. Als een zeer belangrijk bezwaar tegen de huidige gang van zaken bij kabinetsformatie noemt de commissie de lange tijdsduur die daar veelal mee gemoeid is en de daaruit resulterende negatieve gevolgen voor onder meer de bestuurskracht. Het kabinet beseft terdege de in brede kring levende bezwaren tegen de soms lange duur van kabinetsformaties. Met name ter gelegenheid van het afleggen van en de beraadslagingen over regeringsverklaringen is daarvan na afloop van enkele kabinetsformaties in het recente verleden gebleken.

Het kabinet gaat ervan uit dat weinig verschil van mening zal bestaan over het aanmerken van de lange duur van kabinetsformaties als een probleem. Wel wordt opgemerkt dat daarmee nog niet gesteld is dat het voordragen van een formateur door de Tweede Kamer dit vraagstuk ten principale oplost. De commissie erkent dit trouwens zelf ook.

b. Verkiezingen plegen, wat betreft de politieke samenstelling van het te vormen kabinet, in ons stelsel tot nu toe niet meer te zijn dan een indirecte uitspraak van de kiezers. De commissie merkt dienaangaande op dat in haar voorstel men zou kunnen stellen dat de invloed van de kiezers op indirecte wijze wordt versterkt en wel in die zin dat, wanneer de nieuw gekozen Tweede Kamer een voordracht voor een kabinetsformateur doet, deze is aan te merken als een vertaling van de verkiezingsuitslag door het

⁶ Kamerstukken II 1970–1971, 10 993, nrs. 8–9; zie ook rapport Staatscommissie blz. 91 ev.

orgaan dat daartoe primair geroepen is. Het is denkbaar, dat in de procedure, zoals de commissie die voorstelt, zich reeds feitelijk een kabinetsvormingsproces heeft afgespeeld en dat op basis daarvan door de bij dat proces betrokken fracties aan de Kamer een voorstel tot voordracht van een formateur wordt gedaan. In dat geval wordt op het punt van de openbaarheid weinig gewonnen.

c. In de gedachte van de commissie zullen de fracties in de periode voor de voordracht van de formateur de gelegenheid hebben te beslissen uit welke partijen het kabinet zal bestaan en overeenstemming te bereiken over hoofdpunten van het te voeren beleid. Het voorstel van de commissie kent met betrekking tot de kabinetsformatie voor de Kamer in feite drie beoordelingsmomenten: de voordracht van de formateur, het debat naar aanleiding van het verslag van de werkzaamheden van de formateur en het debat over de regeringsverklaring.

De vraag rijst in hoeverre deze beoordelingsmomenten elkaar beïnvloeden. Zo kan de vraag worden gesteld welke in dat geval de positie is van de fracties, die op zich geen bezwaar hebben tegen de voorgestelde kandidaat voor de formateur, doch zich niet bij voorbaat wensen te committeren aan het kabinet dat deze zal vormen. Anders gezegd: in het systeem van de commissie wordt men geacht een formateur te stellen zonder zijn programma te kennen.

Ook kan de vraag worden gesteld of in het voorstel van de commissie niet een ontwikkeling besloten ligt dat de voordracht van de formateur een getrapte verkiezing zal gaan inhouden van de kandidaat-minister-president, die zich bij het eerste optreden in de Kamer als minister-president beroept op het via hem aan het kabinet gegeven vertrouwen. Is dit uit staatsrechtelijk oogpunt niet een tendens naar een positieve vertrouwensregel in plaats van de geldende negatieve vertrouwensregel?

Een volgende kanttekening is, dat van het voorstel van de commissie het gevolg kan zijn dat reeds bij de formateurskeuze de Tweede Kamer opgedeeld kan worden in potentiële regeringspartijen en potentiële oppositie. Dit leidt tot de vraag welke dan de positie wordt van die fracties van de Kamer, die zich voor de voordracht van de betrokken formateur hebben uitgesproken, doch wier geestverwanten geen zitting hebben in het kabinet als minister en/of staatssecretaris.

d. Met alle voordelen verbonden aan een strakkere formatie met een formateur, moet de vraag gesteld worden of benoeming van een informateur in alle gevallen uitgesloten dient te zijn. Met name indien een formatie vast komt te zitten, kunnen er zich toch situaties voordoen waarin een informateur de zaak kan lostrekken.

e. Tijdens de formatie wordt primair nagegaan welk te vormen kabinet naar samenstelling en te voeren beleid de steun van de meerderheid in de Tweede Kamer kan verwerven. Blijkens uitkomsten van kabinetsformaties variëren de mate van steun en de omvang van meerderheid van kabinetsperiode tot kabinetsperiode. De mate van steun kan zelfs variëren tussen en binnen de fracties, die gewoonlijk worden aangeduid als «regeringsfracties». De omvang van de meerderheid pleegt eveneens te variëren.

Naar het oordeel van het kabinet zullen deze aspecten bij de beoordeling van de voorstellen van de commissie moeten worden betrokken.

f. Bij het voorstel van de commissie om tot een voordracht van een formateur door de Kamer te komen, wil het kabinet ook de vraag opwerpen of een wettelijke regeling gewenst is, indien zou worden besloten tot overname van dit voorstel.

Is het ook niet denkbaar dat de Kamer zichzelf – zonder een wettelijke regeling – aan een procedure bindt overeenkomstig de intentie van het voorstel van de commissie. Zoals bij de grondwetsherziening inzake het hoofdstuk «Regering» gesteld⁷, heeft de Kamer meer mogelijkheden dan waarvan tot nog toe in de praktijk gebruik wordt gemaakt om het formatieproces te sturen en te beïnvloeden. In het bijzonder is daarbij gesproken over de mogelijkheid een (in)formateur zo nodig te corrigeren in zijn werkzaamheden en taakopvattingen.

⁷ Handelingen II, 1980–1981, blz. 2620, 2794 in: Algehele grondwetsherziening, deel II Regering (doc. reeks «Naar een nieuwe Grondwet», deel 22) blz. 310, 347.

Kabinetformatie is een wettelijk onderdeel van het parlementaire stelsel. Dit behoeft echter niet noodzakelijkerwijze te betekenen dat de procedure rond de formatie in een formele wet wordt vastgelegd. Het parlementaire stelsel kent ook ongeschreven en zich ontwikkelende regels. In dit verband zij gewezen op het feit dat de fundamentele regel van het parlementaire stelsel, de vertrouwensregel, niet (grond-)wettelijk is geformaliseerd.

De commissie heeft, onder verwijzing naar de praktijk naar aanleiding van de motie-Kolfschoten, erop gewezen dat indien ter zake van de voordracht van de formateur geen wettelijke regeling tot stand wordt gebracht de Kamer onder omstandigheden kan afwijken van een eerder overeengekomen procedure. Daartegen kan de overweging worden gesteld dat een wet in formele zin het risico in zich kan dragen van rigiditeit en onvoorziene gevolgen.

g. In de voorstellen van de commissie is niet de formatietermijn zelf aan een maximum-termijn gebonden. In de voorgestelde regeling wordt wel de voordracht voor een formateur aan termijnen gebonden. Uit de beschrijving, die de commissie in haar rapport geeft van buitenlandse stelsels, blijkt dat in een aantal landen regels zijn vastgesteld of zich conventies hebben ontwikkeld die de duur van de formatie beperkt houden. Het kabinet meent dat bij de bespreking van de voorstellen van de commissie ook de voor- en nadelen van het binden van de formatieperiode aan een maximum-termijn aan de orde zou moeten komen.

Het kabinet acht het van belang dat, ook de bovenstaande kanttekeningen in de discussie over de voorstellen van de commissie worden betrokken.

Constitutionele aspecten

Het kabinet acht het, ten behoeve van de gedachtenwisseling met de Kamer, dienstig tevens nader in te gaan op de door de commissie opgeworpen vraag of de regeling die door de commissie wordt voorgesteld – los van de vraag naar de wenselijkheid van de regeling – op zich binnen het huidig grondwettelijk bestel zou kunnen worden gerealiseerd. Naar het oordeel van de commissie blijft de voorgestelde regeling binnen de grenzen van de huidige Grondwet.

Bij de bespreking van de constitutionele aspecten van deze regeling spitst het betoog van de commissie zich toe op twee elementen: de rol van het staatshoofd bij de formatie en de verantwoordingsplicht van de formateur aan de Tweede Kamer. In het standpunt van de minderheid van de commissie wordt nog een derde constitutioneel element aan de orde gesteld, namelijk de figuur van de formateur, die belast wordt met de vorming van een door hem te *leiden* kabinet.

Ten aanzien van het eerst genoemde element licht de commissie toe dat artikel 43 van de Grondwet («De minister-president en de overige ministers worden bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen.») vast legt dat de Koning in het proces van kabinetsvorming een noodzakelijke rol vervult. Die rol houdt in ieder geval in dat de benoeming van de minister-president in een door de Koning ondertekend besluit zijn beslag krijgt. Uit artikel 43 mag, zo vervolgt de commissie, niet worden afgeleid dat de Koning staatsrechtelijk vrij is te benoemen wie hij wil. Zij benoemingsbevoegdheid dient gehanteerd te worden tegen de achtergrond van de ongeschreven hoofdregel van het parlementair stelsel dat een kabinet alleen kan functioneren zolang dit het vertrouwen van de Tweede Kamer geniet. Als gevolg daarvan, stelt zij, is het zwaartepunt bij aanwijzing van de minister-president komen te liggen bij de meerderheid van de Tweede Kamer, gerepresenteerd door namens die meerderheid optredende onderhandelaars. Naar geldend staatsrecht wordt bij het vaststellen van het besluit, waarbij de minister-president wordt benoemd, de wil van de meerderheid van de Tweede Kamer gevolgd. In het onderhavige voorstel gaat het, naar het oordeel van de commissie, om formalisering van deze rol in een wettelijke regeling.

Een minderheid van twee leden van de commissie is van oordeel dat, hoewel een Grondwet onder omstandigheden zeer formeel kan en mag worden uitgelegd, deze uitleg niet zover dient te gaan dat de benoeming van de minister-president nog slechts louter vorm is. Zo men al de formateur/potentiële premier door de Kamer wil laten voordragen, dan dient, menen deze leden, deze voordracht in de Grondwet zelf te worden geregeld. Zij betogen daarbij dat de voorgestelde regeling een niet onbelangrijke wijziging in het constitutionele recht aanbrengt.

Het kabinet vraagt zich op dit punt af of – indien tot de totstandkoming van een regeling, zoals de commissie voorstelt, zou worden gekomen – het alleen al terwille van de duidelijkheid toch niet wenselijk zou zijn een zodanige regeling in de Grondwet vast te leggen.

Met betrekking tot van de voorgestelde verantwoordingsplicht van de formateur aan de Tweede Kamer wijst de commissie op artikel 68 van de Grondwet. Artikel 68 houdt in dat de ministers en de staatssecretarissen aan de Kamers hetzij mondeling, hetzij schriftelijk de verlangde inlichtingen geven. Deze bepaling legt aan de genoemde functionarissen een verplichting op. Het systeem van de Grondwet, zo stelt de commissie, mag niet zo worden geïnterpreteerd dat aan anderen bij formele wet niet een dergelijke verplichting opgelegd zou kunnen worden. De Grondwet vormt hier een open en niet een gesloten systeem. Dit houdt naar het oordeel van de commissie in, dat de wetgever hieraan uitbreiding mag geven mits hij niet in strijd komt met de grondwettelijke bepalingen en dat de wetgever derhalve van de formateur kan verlangen dat hij aan de Tweede Kamer verslag uitbrengt over zijn werkzaamheden. Zonder zich nog over de wenselijkheid van de voorgestelde verantwoordingsplicht van de formateur aan de Tweede Kamer uit te spreken, kan het kabinet zich wel vinden in de visie van de commissie op de grondwettelijkheid van de voorgestelde verantwoordingsplicht van de formateur.

De minderheid van de commissie koestert bezwaar tegen de formulering dat de formateur wordt belast met de leiding van een door hem te vormen kabinet. Naar grondwettelijk recht, zo stellen deze leden, is de minister-president niet de leider van het kabinet, doch slechts voorzitter van de ministerraad. De gebezigde formulering doet het, naar de mening van deze leden, voorkomen alsof de minister-president de regerings- of kabinetsleider is, een constructie die vreemd is aan de Nederlandse constitutionele traditie van collegiaal bestuur.

Het kabinet acht op zich de door deze leden gegeven schets van de positie van de minister-president juist, doch meent dat de door de commissie gebezigde formulering «belast met de vorming van een door hem te leiden kabinet» niet de consequentie heeft die deze leden daarin besloten achten. Het kabinet verstaat deze formulering aldus dat daarin slechts tot uitdrukking wordt gebracht dat de formateur in het door hem te vormen kabinet als minister-president zal optreden, zonder dat daar een uitspraak in ligt verscholen over zijn bevoegdheden als minister-president.

2.4.3. Gedragsregels

De commissie komt naar het hiervoor besproken voorstel (voordracht kabinetsformateur door de Tweede Kamer) met een viertal aanbevelingen, die niet in een wettelijke regeling zouden dienen worden vastgelegd, doch die als gedragsregels door de bij de formatie betrokkenen als gedragsregels in acht zouden moeten worden genomen. Het betreft de aanbevelingen inzake de handelswijze van de formateur wat betreft de openbaarheid bij de kabinetsformatie, inzake de vormgeving van regeerakkoorden, inzake de benoeming van de staatssecretarissen en inzake het tijdstip van aflegging van de regeringsverklaring door het nieuwe kabinet. De commissie bepleit voor de kabinetsformateur de toepassing van een openbaarheidsregiem, zoveel mogelijk analoog aan het openbaarheidsregiem zoals dat voor overheidsorganen in de Wet openbaarheid van bestuur is neergelegd.

Het kabinet acht het betrachten van zoveel mogelijk openbaarheid, ook tijdens kabinetsformaties, een groot goed, zij het dat ook een zekere marge van vertrouwelijkheid noodzakelijk zal zijn. Met deze aanbeveling van de commissie stemt het kabinet in. Daarbij wordt opgemerkt dat de kabinetsformateur niet een overheidsorgaan is in de zin van artikel 1, eerste lid van de Wet openbaarheid van bestuur. Overigens geldt dat, voorzover het handelt om informatie die door het demissionaire kabinet aan de formateur wordt verschaft, het regiem van de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing is. De commissie doet de aanbeveling de regeerakkoorden beknopt van inhoud te doen zijn en aan de vaststelling daarvan ook de kandidaat-ministers, die zich immers voor de uitvoering van dat akkoord geplaatst zullen zien, een bijdrage te laten leveren. Het kabinet onderschrijft de intentie van deze aanbeveling. Met betrekking tot de aanwijzing van staatssecretarissen signaleert de commissie dat het meer en meer voorkomt dat tussen fractievoorzitters en (in)formateurs ver gaande afspraken worden gemaakt over staatssecretariaten en de aan staatssecretarissen toe te bedelen taken. De commissie meent dat deze praktijk op gespannen voet staat met artikel 46, tweede lid, van de Grondwet, waarin bepaald wordt dat een staatssecretaris in de gevallen waarin de minister dit nodig acht en met inachtneming van diens aanwijzingen in zijn plaats als minister optreedt. Met name de inhoudelijke invulling van de staatssecretariaten voordat de personen van de kandidaat-ministers bekend, laat staan benoemd zijn, acht de commissie inconstitutioneel.

Het kabinet onderschrijft in beginsel de aanbeveling van de commissie dat kandidaat-staatssecretarissen eerst na benoeming van de ministers aangezocht dienen te worden, terwijl tijdens de formatie geen verdergaande afspraken dienen te worden gemaakt dan over de zogenaamde politieke verdeling van de staatssecretariaten.

Een laatste aanbeveling van de commissie betreft de aanbeveling dat uiterlijk binnen 14 dagen na de datum van het optreden van het nieuwe kabinet in de Tweede Kamer een regeringsverklaring wordt afgelegd.

Het kabinet onderschrijft de in deze aanbeveling neergelegde intentie, dat zo snel mogelijk na de totstandkoming van het nieuwe kabinet, dit zijn beleid aan de Kamer en de kiezers presenteert.

2.4.4. Vervroeging van het tijdstip van de periodieke kamerverkiezingen

De commissie doet de aanbeveling de periodieke Tweede Kamerverkiezingen niet in de maand mei, maar tenminste twee maanden eerder (tweede helft maart) te doen plaatsvinden. Dit zou het mogelijk maken dat, indien de kabinetsformatie niet te lang zou duren, het nieuw optredende kabinet nog de belangrijkste beslissingen kan nemen ten aanzien van de begroting voor het komende dienstjaar. De commissie meent dat dit voor het nieuwe kabinet zodanig aantrekkelijke kanten heeft, dat hierdoor druk op de onderhandelende partijen komt te staan met als gunstig effect enige verkorting van het formatieproces.

Deze aanbeveling van de commissie is reeds ter sprake gekomen bij het thans in de Tweede Kamer in behandeling zijnde wetsontwerp tot wijziging van de Kieswet en enige andere wetten betreffende het tijdstip van de verkiezing en de eerste samenkomst van vertegenwoordigende organen. In de memorie van antwoord bij dit wetsontwerp, heeft de regering in antwoord op in het voorlopig verslag⁸ gestelde vragen geantwoord dat dit voorstel van de staatscommissie serieuze overweging verdient.

Bij brief van 18 mei jl. heeft de tweede ondergetekende de Kiesraad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg advies gevraagd over een eventuele wijziging van dit wetsontwerp in verband met dit voorstel van de staatscommissie.

De aan deze instanties voor advies voorgelegde wijziging hield in:

– de Tweede-Kamerverkiezingen zullen plaatsvinden op de woensdag tussen 2 en 8 maart (kandidaatstelling op de dinsdag tussen 18 en 24

⁸ Kamerstukken II 1983–1984, 18 179, nr. 4.

januari, eerste samenkomst op de dinsdag tussen 15 en 21 maart);

– de verkiezingen van de gemeenteraden en provinciale staten zullen plaatsvinden op de woensdag tussen 20 en 26 april (kandidaatstelling op de dinsdag tussen 8 en 14 maart, eerste samenkomst op de dinsdag tussen 31 mei en 6 juni).

Inmiddels zijn de adviezen van deze instanties ontvangen. Zij zijn als bijlage gevoegd bij het schrijven van 24 september jl.⁹ waarin de tweede ondergetekende de Kamer berichtte dat de regering meent dat thans geen wijziging moet worden gebracht in de tijdstippen van de eerstvolgende verkiezingen van de Tweede Kamer, de provinciale staten en de gemeenteraden, zodat voor de eerstkomende verkiezingen geen onduidelijkheid zal bestaan over het tijdstip, waarop deze plaats zullen vinden.

In het kader van deze notitie wordt op de vraag ingegaan of het wenselijk is in navolging van de aanbeveling van de commissie, te komen tot vervroeging van de periodieke kamerverkiezingen. Indien het met de Kamer te voeren overleg over deze aanbeveling zou leiden tot de conclusie dat verschuiving van de verkiezingsdatum gewenst is, dan zal een dergelijke verschuiving naar het oordeel van de regering pas dienen te worden doorgevoerd na de verkiezingen van 1986 en 1987.

In de uitgebrachte adviezen worden een aantal bezwaren opgeworpen tegen het voorstel van de commissie de verkiezingen van de Tweede Kamer van eind mei naar de maand maart te verschuiven. In het onderstaande gaat het kabinet op de genoemde bezwaren in.

De Kiesraad betwijfelt in zijn advies of het voorstel van de commissie een wezenlijke bijdrage levert tot verbetering van de procedure met betrekking tot de kabinetsformatie. De Kiesraad stelt dat, zelfs bij een voorspoedige kabinetsformatie, bij verkiezingen in maart het nieuwe kabinet toch niet eerder dan in mei of juni zal kunnen functioneren en dat de voorbereiding van de begroting voor het volgende jaar dan binnen de departementen reeds zover is gevorderd, dat de nieuwe bewindslieden nog slechts marginale bijstellingen kunnen doen aanbrengen.

Het kabinet merkt hierover op dat het weliswaar juist is dat in mei of juni de komende begroting voor een groot deel binnen de departementen naar de richtlijnen van het zittende kabinet ambtelijk is voorbereid, maar dat het bij herhaling voorkomt, dat in de maanden juli en augustus nog de nodige politieke keuzen dienen te worden gemaakt. Ook het feit dat als gevolg van ontbinding van de Kamer(s) sinds 1956 in een aantal gevallen inderdaad verkiezingen in het vroege voorjaar plaats vonden¹⁰ en in die gevallen een kabinet ook ruim voor prinsjesdag kon aantreden vormt een indicatie, dat invloed van het nieuwe kabinet op de begroting bij verkiezingen in maart zeker niet denkbeeldig moet worden geacht.

In de uitgebrachte adviezen worden een aantal bezwaren genoemd, die gelegen zijn in de samenhang van het tijdstip van de Tweede Kamerverkiezingen en het tijdstip van de verkiezingen en eerste samenkomst van de Eerste Kamer, de provinciale staten en de gemeenteraden. Deze bezwaren laten zich in een drietal punten samenvatten:

a. doordat de verkiezingen en eerste samenkomst van de nieuwe provinciale staten en gemeenteraden ten opzichte van het wetsontwerp 18 179 later zullen plaatsvinden zullen de nieuwe colleges van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders minder (Kiesraad) of geen (VNG) invloed meer kunnen uitoefenen op de volgende gemeentebegroting;¹¹

b. doordat, indien zij in hetzelfde jaar worden gehouden, een snelle opeenvolging van kamer- en provinciale of gemeenteraadsverkiezingen zou plaatsvinden, zou een cumulatie van werkzaamheden bij de gemeenten optreden, die tot, volgens de VNG, onaanvaardbare problemen kan leiden, ook bij de politieke partijen;

c. door de verschuiving van de verkiezing van provinciale staten naar de woensdag tussen 20 en 26 april zou de verkiezing van de Eerste Kamer plaats dienen te vinden op de maandag tussen 1 en 17 juli, dus tijdens de zomervakantie, terwijl ook de eerste samenkomst van de Eerste Kamer op de dinsdag tussen 26 juli en 1 augustus op problemen kan stuiten.

⁹ Kamerstukken II 1984–1985, 18 179, nr. 7.

¹⁰ Uit de bijlagen bij het deelrapport van de staatscommissie over kabinetsformatie blijkt dat:

– medio maart 1959 verkiezingen werden gehouden, waarna een nieuw kabinet na 68 dagen aantrad;

– medio februari 1967 verkiezingen werden gehouden waarna een nieuw kabinet na 49 dagen aantrad;

¹¹ Het IPO vermeldt dit bezwaar niet in zijn advies. Overigens gaat dit advies kennelijk voorbij aan de Wet van 18 mei 1983, Stb. 238 tot wijziging van de bepalingen betreffende de verkiezing van de Eerste Kamer, de eerste samenkomst van provinciale staten en verkiezing van gedeputeerden, aangezien in dat advies met klem wordt gepleit voor handhaving van de dag van eerste samenkomst op de eerste woensdag in juni.

Over deze bezwaren merkt het kabinet het volgende op:

ad a

In de memorie van antwoord bij wetsontwerp nr. 18 179 is reeds aangegeven dat er belang aan wordt gehecht dat ook de provinciale en gemeentelijke verkiezingen op een zodanig tijdstip worden gehouden, dat de begrotingsvoorbereidingen in een verkiezingsjaar zoveel mogelijk door het nieuwe college kan geschieden. Niet ontkend kan worden, dat bij het houden van raads- of statenverkiezingen op de woensdag tussen 20 en 26 april de invloed van de nieuwe colleges van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders op de begroting geringer zal zijn dan wanneer deze, conform het huidige wetsontwerp, zouden plaatsvinden op de woensdag tussen 16 tot en met 22 maart. De conclusie dat bij een dergelijke verschuiving de nieuwe colleges van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders geen (wezenlijke) invloed meer op de begrotingen voor het volgend jaar zouden kunnen hebben gaat echter te ver. Artikel 238 van de gemeentewet bepaalt dat de ontwerp-gemeentebegroting tenminste vier maanden voor de aanvang van het jaar, waarop deze betrekking heeft, aan de raad moet worden aangeboden, terwijl de begroting ingevolge artikel 242 van de gemeentewet moet worden vastgesteld vóór 1 november. Het nieuwe college heeft dan, indien verkiezing van wethouders begin juni plaatsvindt, nog bijna 3 maanden om de nieuwe begroting voor te bereiden, gerekend tot het tijdstip van aanbidding van de begroting aan de raad.

De Provinciewet bepaalt in artikel 127 dat provinciale staten de begroting vóór 15 november moeten vaststellen en dat de vastgestelde begroting vervolgens onverwijld de minister van Binnenlandse Zaken ter goedkeuring wordt voorgelegd, zodat ook voor het college van gedeputeerde staten, bij verkiezing van gedeputeerden begin juni, een aantal maanden blijft resteren om de begroting voor te bereiden.¹²

ad b

Erkend kan worden dat dergelijke door de Kiesraad en de VNG aangedragen praktische bezwaren kunnen rijzen. Er zij echter op gewezen, dat deze zich slechts zullen voordoen in die jaren dat de periodieke verkiezing van de leden van de Tweede Kamer en die van de provinciale staten of gemeenteraden in hetzelfde jaar plaatsvindt.

ad c

Artikel 55 van de Grondwet bepaalt dat de leden van de Eerste Kamer binnen 3 maanden na verkiezing van de leden van provinciale staten dienen te worden gekozen. Bij de voorgestelde verschuiving van de verkiezing van de provinciale staten komt het tijdstip van verkiezing van de Eerste Kamer in de zomerperiode te liggen. Dat is een reëel bezwaar.

Ook het tijdstip van eerste samenkomst van de Eerste Kamer zou bij de voorgestelde verschuiving in de zomerperiode komen te liggen. Dit tijdstip zou echter zonder bezwaar door wijziging van de Kieswet tot na het zomerreces kunnen worden verschoven, zodat de bezwaren daartegen niet doorslaggevend behoeven te zijn.

Het voorstel van de commissie om de Tweede Kamerverkiezingen te vervroegen moet worden gezien tegen de achtergrond van de huidige praktijk waarbij het nieuwe kabinet soms gedwongen is de begroting van het vorige kabinet geheel ongewijzigd in te dienen en daarna te verdedigen in de Staten-Generaal. Zelfs moet het nieuwe kabinet soms de nog door een vorig kabinet ingediende begroting verdedigen. In vergelijking met die situatie kan het voorstel de verkiezingen te vervroegen tot een niet onbelangrijke verbetering leiden.

Het kabinet acht invloed van een nieuw kabinet op de nieuwe begroting van belang. Indien kort na de vorming van een nieuw kabinet dit kabinet de gelegenheid wordt geboden om een nieuw begin te maken met de uitvoering

¹² In de praktijk pleegt de wettelijke termijn van indiening soms te worden overschreden.

van zijn beleid, kunnen de kiezers eerder dan thans pleegt te geschieden kennis nemen van dat beleid waarvoor zij de parlementaire basis hebben geschapen.

Daarnaast is het, ook naar het oordeel van het kabinet, reëel te verwachten dat om de redenen die de commissie noemt als gevolg van het voorstel de verkiezingen te vervroegen in het algemeen enige bekorting van het formatieproces kan optreden.

In de aan de Kiesraad, de VNG en het IPO gevraagde adviezen zijn een aantal bezwaren naar voren gebracht tegen het aan deze instanties voorgelegde voorstel om de verkiezingen te vervroegen.

De Kiesraad heeft in zijn advies ook nog overwogen of aan hetgeen door de staatscommissie is beoogd, te weten een grotere invloed van het nieuwe kabinet op de volgende begroting, tegemoet zou kunnen worden gekomen door de verkiezingen van de Tweede Kamer in het najaar te houden. De Kiesraad meent evenwel dat dit alternatief weinig aantrekkelijk is, omdat dan de interne partijprocedures betreffende kandidatenlijsten goeddeels tijdens de zomervakantie zouden moeten plaatsvinden. Alhoewel met dit alternatief, naar het lijkt, de bezwaren tegen de consequenties van het voorstel van de staatscommissie voor de staten-, raads- en Eerste Kamerverkiezingen zouden worden vermeden, zullen naar het oordeel van de regering de voordelen van het voorstel van de commissie bij verkiezingen in het najaar niet ontstaan. Dit alternatief behelst immers geen vervroeging, maar verlating van de verkiezingen.

Nagegaan is of er mogelijk andere alternatieven zouden zijn die enerzijds recht doen aan wat door de commissie met haar voorstel is beoogd, en die anderzijds de in de adviezen naar voren gebrachte bezwaren zoveel mogelijk ondervangen. Het kabinet meent dat daartoe twee mogelijkheden zouden bestaan:

1. Het probleem van een cumulatie van werkzaamheden bij gemeenten dat optreedt doordat, indien deze in het zelfde jaar worden gehouden, een snelle opeenvolging van kamerverkiezingen en provinciale staten- of gemeenteraadsverkiezingen plaatsvindt (zie eerder onder b) kan goeddeels worden ondervangen door de tussenliggende periode tussen Tweede Kamerverkiezingen en de provinciale staten- of gemeenteraadsverkiezingen 2 weken langer te doen zijn.

Daarnaast kan tegemoet worden gekomen aan het bezwaar dat de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer in de zomerperiode zou plaatsvinden (zie eerder onder c) door de verkiezingen van provinciale staten 3 weken te vervroegen. Samenvattend komt deze variant erop neer dat in vergelijking met het voor advies voorgelegde voorstel de Tweede Kamerverkiezingen 5 weken vervroegd worden tot *eind januari* en de verkiezingen voor provinciale staten of gemeenteraden *begin april* plaatsvinden. Bij verkiezingen voor de provinciale staten en gemeenteraden begin april vervalt in hoge mate het bezwaar dat de nieuwe colleges van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders onvoldoende invloed zouden hebben op de voorbereiding van de nieuwe provinciale resp. de gemeentelijke begroting voor het komende dienstjaar (zie eerder onder a).

Aa.¹⁸eze variant is echter het nadeel verbonden dat de Tweede Kamerverkiezingen in de winterperiode plaatsvinden hetgeen de opkomst mogelijk ongunstig kan beïnvloeden.

2. Indien men hecht aan het houden van verkiezingen van de Tweede Kamer in maart, kunnen de daaraan verbonden bezwaren ook aanzienlijk worden gereduceerd door een differentiatie aan te brengen in het tijdstip van de staten- en gemeenteraadsverkiezingen, in die zin dat deze verkiezingen alleen worden verschoven naar eind april indien zij in hetzelfde jaar vallen als een periodieke Tweede-Kamerverkiezing. Vallen zij niet in hetzelfde jaar als een Tweede-Kamerverkiezing, dan kunnen de raads- c.q. statenverkiezingen in maart worden gehouden, zoals in wetsontwerp 18 179 wordt voorgesteld.

In deze variant zal gemiddeld één op de vier Eerste-Kamerverkiezingen in juli plaatsvinden (ontbindingen van de Eerste Kamer buiten beschouwing gelaten). Ook het probleem van een verminderde invloed van het nieuwe college op de eerstvolgende gemeente- of provinciebegroting doet zich dan slechts in gemiddeld één op de vier gevallen voor.

Zowel het voorstel van de commissie als ook deze twee varianten zullen ertoe leiden dat wanneer in hetzelfde jaar zowel periodieke verkiezingen voor de leden van de nieuwe Tweede Kamer als verkiezingen voor provinciale staten of gemeenteraden plaatsvinden de verkiezingen voor de Tweede Kamer vooraf zouden gaan aan die voor provinciale staten of gemeenteraden. Dit in tegenstelling tot de volgorde zoals die zal zijn bij het tot standkomen van de wijziging van de Kieswet c.a. zoals deze is voorzien in het eerdervermelde wetsontwerp 18 179. Daarbij zullen de kamerverkiezingen kort na de verkiezingen van provinciale staten en gemeenteraden plaats vinden. Op zichzelf is omkering van deze volgorde als een voordeel te beschouwen, aangezien dan veel meer vermeden zou kunnen worden, dat staten- of raadsverkiezingen in belangrijke mate beheerst worden door landelijk politieke vraagstukken.

Samenvattend meent het kabinet dat er met betrekking tot het tijdstip van de periodieke verkiezingen van de Tweede Kamer 3 opties open staan: handhaving van de huidige situatie waarin verkiezingen in de *maand mei* plaatsvinden, vervroeging van de verkiezingen tot *eind januari* en vervroeging van de verkiezingen tot *maart*.

Bij handhaving van de huidige situatie treden de voordelen die de commissie beoogt bij vervroeging van de verkiezingen uiteraard niet op. Het kabinet realiseert zich dat aan vervroeging van de verkiezingen zekere bezwaren verbonden kunnen zijn. In de twee hierboven geschetste varianten is getracht de voordelen van vervroeging van de kamerverkiezingen zo groot mogelijk te doen zijn en de bezwaren zo gering mogelijk. Bij de beoordeling van deze varianten dienen tevens de gevolgen daarvan voor de interne partijprocedures betreffende kandidatenlijsten en voor de verkiezingscampagnes in ogenschouw te worden genomen.

3. Het advies van de commissie inzake de procedure tot aanwijzing van de burgemeester en van de commissaris van de Koningin

3.1. Algemeen

In dit advies gaat de commissie in op de eventuele wenselijkheid van wijziging van de grondwettelijke bepalingen inzake de benoeming van burgemeesters en commissarissen van de Koningin. Na een eerste inleidend hoofdstuk geeft de commissie een uitvoerige beschrijving van de functie van de burgemeester en commissaris van de Koningin. De staats- en bestuursrechtelijke positie wordt mede aan de hand van wettelijke bepalingen beschreven. Anders dan ten aanzien van de burgemeester stuitte de commissie op een zeker vacuüm in de vakliteratuur over het functioneren van de Commissaris van de Koningin in de praktijk. Door gesprekken te voeren met drie (oud-)commissarissen heeft de commissie getracht desalniettemin een beeld te krijgen van diens functioneren in de praktijk.

Een derde hoofdstuk geeft vervolgens een overzicht van de huidige benoemingsprocedure, terwijl hoofdstuk 4 van dit deelrapport de grondwettelijke grenzen voor de regeling van de aanwijzing van de burgemeester (mutatis mutandis van toepassing op de aanwijzing van de Commissaris van de Koningin) beschrijft.

In een vijfde hoofdstuk wordt door de commissie aandacht geschonken aan de opvatting van partijen, fracties en functionarissen zelf over benoeming en verkiezing, welke stellingwijze zijn weergegeven en becommentarieerd. De commissie geeft overigens te kennen getroffen te zijn door de veelal geringe genuanceerdheid in de discussie over deze kwestie, waarbij argumenten pro benoeming het karakter dragen van een stellingname

tegen verkiezing en omgekeerd. In het zevende en laatste hoofdstuk komt de commissie vervolgens tot haar conclusies en aanbevelingen.

In haar conclusie is de commissie niet eenstemmig in de beantwoording van de vraag of benoeming door de Kroon dan wel verkiezing (hetzij rechtstreeks, hetzij door de raad, hetzij door en uit de raad) in principe de voorkeur zou verdienen. De commissie is echter wel unaniem van oordeel dat, nu de grondwetgever zich nog zo kort geleden heeft uitgesproken voor benoeming door de Kroon van de burgemeester en de commissaris van de Koningin, er wel zeer sterke argumenten moeten zijn om nu een voorstel te doen tot wijziging van de desbetreffende bepaling. De commissie meent dat dergelijke argumenten op dit moment niet aanwezig zijn.

De voorgaande conclusie betekent niet dat alle leden van de commissie principieel met de gehele methode van aanwijzing van de burgemeester instemmen. De ene helft van de commissie meent dat er geen reden is voor wijziging van de bestaande benoemingsregeling. De andere helft meent dat de huidige aanwijzingsregeling in een aantal opzichten aangepast dient te worden.

Deze leden stellen voor dat de benoeming door de Kroon van burgemeester gehandhaafd blijft: in gemeenten boven de 50 000 inwoners en in provinciehoofdsteden via een vertrouwelijke aanbeveling van de raad, voorbereid door de vertrouwenscommissie; in de overige gemeenten op aanbeveling van de commissaris van de Koningin, de vertrouwenscommissie uit de gemeenteraad gehoord. In de visie van laatstgenoemde leden dient de positie van de vertrouwenscommissie en het aanbevelingsrecht van de raad in de gemeentewet geregeld te worden.

De commissie is van oordeel dat er ten aanzien van de commissaris van de Koningin eveneens onvoldoende doorslaggevende argumenten zijn de grondwettelijke bepalingen aangaande zijn benoeming te wijzigen. Ook ziet zij geen reden in de thans ontwikkelde inspraakregeling verandering aan te brengen.

3.2. *Beschouwing omtrent de conclusies en aanbevelingen*

De commissie stelt dat zowel voor benoeming door de Kroon als voor verkiezing in abstracto argumenten zijn aan te voeren. Sterk overwegende argumenten om het bestaande stelsel van aanwijzing te veranderen heeft de commissie evenwel niet kunnen vinden. In dit verband somt de commissie een aantal overwegingen op:

- De thans bestaande aanwijzingsregelingen geven in de praktijk niet tot gefundeerde kritiek aanleiding.

- In de bestaande methode van aanwijzing kunnen gevlochten zijn en zijn ook gevlochten allerlei elementen, waardoor het verschil tussen benoeming en verkiezing uit een oogpunt van de raad en staten wordt verminderd; zo geeft ook de nieuwe regeling van de benoemingsprocedure de vertegenwoordigende organen van gemeente c.q. provincie de mogelijkheid een aandeel in de selectie van kandidaten te nemen; zo is vastgesteld, dat de huidige benoemingen in belangrijke mate voldoen aan de profiel-schets.

- Bij een stelsel van verkiezing door en uit de raad zal de keuze naar alle waarschijnlijkheid te beperkt zijn. Ook is het niet uitgesloten dat, indien bij rechtstreekse verkiezing het passief kiesrecht wordt beperkt tot de ingezetenen, zeker bij kleine gemeenten, de keuze eveneens te beperkt zal blijken te zijn.

- Een methode van aanwijzing, waarbij de centrale overheid geen invloed kan uitoefenen zal naar verwachting een ongewenste overheveling van bevoegdheden van burgemeester en commissaris naar het Rijk tot gevolg hebben en zal niet voeren tot de gewenste versoepeling van het toezicht op besluiten van de andere gemeentelijke en provinciale organen.

Ook andere verschuivingen in wetgeving zijn niet ondenkbaar.

– Het is voorts niet uitgesloten, dat bepaalde functies, waaraan uit een oogpunt van democratie wordt gehecht, in geval van verkiezing minder goed zouden worden vervuld. Hierbij valt te denken aan de bescherming van de politieke minderheden, de ombudsfunctie in het algemeen en de functie van bemiddelaar.

– Het is gelukkig dat zich in het huidige stelsel op gemeentelijk en provinciaal niveau een functionaris bevindt, die niet alleen in een bijzondere relatie staat tot zijn gemeente of provincie maar ook tot de centrale overheid.

Daarnaast beschouwt een deel van de commissie het als een voordeel, dat bij benoeming door de kroon een zekere verdeling van ambten over belangrijkste stromingen kan worden bewerkstelligd en aldus ook voorkomen kan worden dat aanhangers van bepaalde stromingen voor het burgemeesterschap of het ambt van commissaris van de Koningin uitgesloten zouden zijn.

De commissie komt tot de conclusie dat geen dusdanig sterke argumenten aanwezig zijn dat wijziging van de grondwetsbepalingen inzake de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koningin zou moeten worden overwogen.

Het kabinet onderschrijft deze conclusie van de commissie. Bij het afwijzen van een grondwetsherziening op dit onderdeel is mede in overweging genomen dat de grondwetgever zich nog kort geleden nadrukkelijk heeft uitgesproken voor benoeming door de Kroon.

Ten aanzien van de door een deel der commissie bepleite aanpassing van de bestaande aanwijzingsregelingen meent het kabinet dat daardoor een ander accent zou worden gelegd ten aanzien van de benoeming door de Kroon van de burgemeester. Het kabinet acht dit niet in overeenstemming met de strekking van de duidelijke uitspraken die bij de algehele grondwetsherziening recent zijn gedaan. De door een deel van de commissie voorgestelde aanpassing van de huidige inspraakregeling wordt om die reden afgewezen. Bovendien tekent het kabinet daarbij aan dat bij de benoemingen door de Kroon ook landelijke politieke verhoudingen in acht kunnen worden genomen, mits geen afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteitseisen, die aan kandidaten moeten worden gesteld en door het benoemingsrecht van de Kroon gewaarborgd behoren te worden.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken
R. F. M. Lubbers

De Minister van Binnenlandse Zaken
J. G. Rietkerk