

*Verandering in de Grondwet, strekkende tot uitbreiding
van het aantal leden van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal*

VOORLOPIG VERSLAG

No. 5

Bij het afdelingsonderzoek van dit wetsontwerp wilde men zich niet begeven in uitvoerige beschouwingen over het verloop van zaken met betrekking tot de verschillende voorstellen tot Grondwetsherziening. Slechts merkten vele leden op, dat voor het slagen van een dergelijke herziening in het algemeen reeds tevoren vrijwel een communis opinio over de inhoud van de aanhangig te maken voorstellen moet bestaan, daar deze anders de vereiste meerderheid van twee derden niet halen. Blijkbaar heeft zulk een overeenstemming met betrekking tot een aantal der door de Regering ingediende voorstellen niet bestaan. Er is trouwens in de loop van deze eeuw reeds betrekkelijk veel aan de Grondwet „gedokterd”, hetgeen vermoedelijk niet bevorderlijk is geweest voor het ontstaan van een goede atmosfeer voor een rustige meningsvorming ten aanzien van een algemene herziening.

De Volksvertegenwoordiging, zo merkten sommigen van deze leden nog op, heeft echter ten aanzien van het onderhavige ontwerp slechts een beperkte taak. Het gaat thans immers om de tweede lezing en hierbij komen geen algemene beschouwingen over de wenselijkheid van herziening van bepaalde onderdelen der Grondwet aan de orde. Wensen met betrekking daartoe kunnen bij de eerstvolgende begrotingsbehandeling worden uitgesproken. Thans dient de Kamer zich in haar beschouwingen te beperken tot het vóór en tegen van de onderhavige voorstellen.

Tegen het thans voor de tweede maal in behandeling komende wetsontwerp tot uitbreiding van de Tweede Kamer — het afdelingsonderzoek, en dus ook dit Voorlopig Verslag, is daartoe beperkt gebleven, het wetsontwerp inzake de buitenlandse betrekkingen (2700, no. 3) is nog niet in de afdelingen onderzocht — hadden sommige leden ook nu nog ernstige bezwaren. Deze leden spraken er allereerst hun bevreemding over uit, dat dit ontwerp met een wel zeer ongebruikelijke snelheid wordt behandeld. Het is reeds ingediend op de dag van de opening van de nieuwe zitting, door een demissionair Kabinet, dat blijkbaar ook de verdere behandeling van het ontwerp, althans voor zover het die in de Tweede Kamer betreft, zelf wil afdoen. Ook de Kamer heeft, door het onderwerp reeds twee dagen na de indiening in de afdelingen te doen onderzoeken, aan deze overhaasting meegewerkt. Een en ander getuigt naar de mening van deze leden van weinig deferentie voor de nieuwe leden der Kamer, die op deze wijze nauwelijks tijd hebben kunnen vinden om zich van het pro en contra van het ontwerp behoorlijk op de hoogte te stellen. De hier aan het woord zijnde leden zouden het juister gevonden hebben, indien het thans demissionaire Kabinet de indiening van het ontwerp zou hebben overgelaten aan het nieuw te vormen Kabinet, ook al omdat zekerheid dient te bestaan over de vraag, wanneer en op welke wijze uitvoering zal worden gegeven aan de bij amendement-Andriessen in de wet gebrachte bepaling omtrent de mogelijkheid van stemoverdracht. Welke bijzondere redenen, zo vroegen zij, hebben de Regering er toe gebracht dit ontwerp met zo grote spoed in te dienen en waarom heeft zij dit niet aan het nieuwe Kabinet overgelaten?

Naar het oordeel van deze leden kan men hier zeker niet van een urgente aangelegenheid spreken. Met de uitbreiding van het aantal Kamerleden is huns inziens geen enkel lands-

belang gemoeid. Andere kwesties, b.v. de definitieve regeling van de ouderdomsvoorziening en een herziening van de pensioenen, achtten zij in ieder geval urgenter dan deze uitbreiding van het aantal leden der Tweede Kamer.

Van verschillende zijden vond de opvatting, dat de indiening van dit ontwerp niet meer door het demissionaire Kabinet had moeten geschieden, bestrijding. Men wees er op, dat hernieuwde indiening van een wetsontwerp tot herziening van de Grondwet, nadat het in eerste lezing wet is geworden, staatsrechtelijke plicht van elk Kabinet is. Dat deze indiening is geschied op de eerste dag, waarop de nieuwe Kamer bijeen was, mag men dan ook zeker niet aan de Regering verwijten. Integendeel, men moet de tijdige indiening zeer waarderen.

Vele leden voegden hieraan toe het een belang van de eerste orde te achten, dat zo spoedig mogelijk komt vast te staan, welke Volksvertegenwoordiging wij zullen hebben. Het is huns inziens dan ook wenselijk, dat de definitieve toestand is ingetreden bij de opening van de nieuwe gewone zitting in September a.s. Voorts is het redelijk, dat de periode van onzekerheid voor de hierbij betrokken kandidaten zoveel mogelijk wordt bekort.

Intussen hadden deze leden begrip voor het bezwaar, dat het de nieuwe leden van de huidige Kamer niet gemakkelijk is gemaakt zich dieper in deze materie in te werken. Dit is echter niet alleen een gevolg van de snelle behandeling; de moeilijkheid is vergroot door de omstandigheid, dat de toelichting wel zeer summier is en dat niet eens melding is gemaakt van de vindplaatsen van de stukken, waarheen in de Memorie van Toelichting verwezen wordt.

De eerder aan het woord zijnde leden merkten naar aanleiding van deze bestrijding van hun bezwaar op, dat zij het persoonsargument van geen belang achtten, omdat dit de zaak zelf, de al dan niet wenselijkheid van de uitbreiding, niet raakt.

Deze leden achtten het geenszins vaststaande, dat de werkzaamheden van de Kamer in de toekomst zullen toenemen. Weliswaar zal de taak van sommige — lang niet van alle — Kamerleden verzwaaard worden, doordat zij zich meer intensief zullen moeten bemoeien met allerlei problemen van buitenlandse aard, maar daar staan twee dingen tegenover. In de eerste plaats zijn allerlei problemen rondom Indonesië weggevallen, doordat dit land een soevereine Staat is geworden. En verder zullen door de doorwerking van de gedachte der publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie verschillende taken op sociaal-economisch terrein, welke tot dusverre door de Overheid worden verricht, komen te liggen in handen van productieschappen en bedrijfsschappen.

Het Koninkrijk der Nederlanden, zo betoogden deze leden, is door de soevereiniteitsoverdracht in feite verkleind. Waarom dan de Kamer vergroot? Zij zouden gaarne van de Regering vernemen, op grond van welke exacte feiten en gegevens zij de uitbreiding noodzakelijk en urgent, ja zelfs een landsbelang acht.

De stelling, dat de verhouding tussen het aantal Volksvertegenwoordigers en het aantal inwoners bij ons zoveel anders zou zijn dan in andere landen, achtten deze leden niet juist, althans niet in haar algemeenheid. In Engeland, de bakermat van het parlementaire stelsel, heeft men op een bevolking van ongeveer 50 miljoen zielen een Lagerhuis met ruim 600 leden. Waarom kan Nederland met zijn bevolking van 10 miljoen dan niet volstaan met een Kamer van 100 leden?

Als bijkomend bezwaar noemden deze leden nog dat van de kosten. Met de uitbreiding zal een jaarlijks weerkerende verhoging van de uitgaven gemoeid zijn, welke men veilig op rond f 600 000 mag stellen (schadeloosstelling, reiskosten, drukwerk, enige uitbreiding van personeel der Kamer, enz.). Voorts zullen voor éénmaal niet onbelangrijke kosten gemaakt moeten worden om het gebouw der Kamer voor meer leden geschikt te maken. De hoofdzaak zijn echter de jaarlijkse kosten. Acht de Regering, zo vroegen de hier aan het woord zijnde leden, deze meerdere uitgaven in een tijd, waarin de belastingschroef reeds zo krachtig is aangedraaid, nu werkelijk voor de volle 100 pct. verantwoord?

Een bezwaar van geheel andere aard achtten deze leden, dat het euvel van de zeer kleine partijen door de uitbreiding van het aantal leden zal worden bevorderd. Tal van kleine partijtjes, die thans geen zetel hebben kunnen verwerven, zullen bij volgende verkiezingen ongetwijfeld een poging doen om in de Kamer te worden vertegenwoordigd en de kans is niet denkbeeldig, dat enkele daarvan elk één zetel zullen weten te verwerven. Heeft de Regering dit euvel van de kleine partijen wel voldoende in haar beschouwingen betrokken?

Ook op gronden, ontleend aan de werkwijze der Kamer, verklaarden de hier aan het woord zijnde leden zich tegenstanders van het wetsontwerp. Gaat de uitbreiding door, dan zullen er fracties komen van niet minder dan 45 leden. Dergelijke fracties gaan als het ware kleine parlementen op zich zelf vormen. Acht de Regering geen gevaar aanwezig, dat vruchtdragende arbeid in zulke grote fracties moeilijk zal kunnen worden verricht? Een Kamer van 150 leden, zo merkten zij verder op, zal veel langer vergaderen dan een van 100; 150 leden hebben nu eenmaal meer te zeggen dan 100. Hoe groter het aantal leden, hoe meer er gediscussieerd wordt en hoe moeilijker er besluiten tot stand komen. Hiertegen kan weliswaar worden opgetreden door sterke beperking van de spreektijd, maar dit zal tot gevolg hebben het afraffelen van de behandeling van begrotingshoofdstukken en andere belangrijke wetsontwerpen.

Tenslotte vroegen deze leden, op welke wijze de Regering uitvoering denkt te geven aan het bij amendement-Andriessen ingevoegde artikel 111a in zake de stemoverdracht. Mocht de Regering hierop antwoorden, dat dit een zaak van het nieuwe Kabinet is, dan zou dit de hier aan het woord zijnde leden sterken in hun overtuiging, dat niet het demissionaire, doch het nieuwe, nog te vormen Kabinet dit wetsontwerp had behoren in te dienen en het in ieder geval verder met de Kamer behoort te behandelen.

De voorgestelde uitbreiding, zo merkten sommige andere leden op, mag niet gezien worden los van de generale herziening der Grondwet. Op die herziening behoort thans niet vooruitgelopen te worden. Dat zou echter gebeuren, indien men wijziging zou brengen in de verhouding tussen de Eerste en de Tweede Kamer. Aanvaarding van de voorgestelde uitbreiding van de Tweede Kamer bij gelijkblijven van het aantal leden der Eerste zou deze wijziging inderdaad teweegbrengen en daarvoor gevoelden de hier aan het woord zijnde leden niet.

Zeer vele andere leden verklaarden de hier weergegeven kritiek niet te delen. Zij achtten integendeel de uitbreiding van het ledental der Tweede Kamer, waartoe in eerste lezing reeds besloten is, nog steeds wenselijk en wilden daaraan dan ook gaarne medewerken.

Juist daarom verklaarden vele van deze leden ernstig rekening te willen houden met de op dit punt in de Eerste Kamer gerezen bezwaren. Het voornaamste dier bezwaren is gelegen in het feit, dat ten gevolge van de aanneming van het amendement-Andriessen in het wetsontwerp de mogelijkheid is geopend van een wettelijke regeling tot stemoverdracht. Intussen heeft de Regering, mede onder de indruk van de in het Voorlopig Verslag der Eerste Kamer geuite bezwaren, tegenover die Kamer het standpunt ingenomen, dat zij deze kwestie zo omstreden acht, dat naar haar mening na een eventuele totstandkoming van deze Grondwetsherziening een wetsontwerp ter zake eerst aan de orde gesteld behoort te worden, nadat het algemene vraagstuk van de functionering en de werkwijze van de Staten-Generaal in het kader van de algemene herziening van de Grondwet zal zijn gezien. Met dit standpunt konden deze leden zich verenigen. Zij achtten het vraagstuk van de stemoverdracht er een van secundaire aard, waarop het primaire voorstel onder geen beding behoeft te stranden. Thans wordt immers niet verder gegaan dan het openhakken van de Grondwet met betrekking tot dit punt. De wet, die nodig zal zijn om de stemoverdracht werkelijk te introduceren, zal allerlei voorwaarden kunnen bevatten om er zorg voor te dragen, dat zulk een overdracht slechts bij hoge uitzondering mogelijk zal zijn. Overigens hadden deze leden er bepaald geen be-

hoefte aan om op een spoedige indiening van deze wet aan te dringen.

Men zou, zo voegden zij hieraan toe, een discussie kunnen openen over de vraag, of door het hier geschetste verloop van zaken de Eerste Kamer niet in feite een verkapt wijze van amendering heeft toegepast. Zulk een discussie zouden zij echter weinig opportuun achten en zij wilden op dit punt dan ook niet verder ingaan. Daartoe is bovendien nog te minder reden, omdat niet geheel zonder grond de vraag gesteld zou kunnen worden, of de Tweede Kamer niet beter gedaan zou hebben een materie als de onderhavige niet bij wege van amendement in het wetsontwerp op te nemen, doch van het voorstel tot wijziging van artikel 108 der Grondwet een initiatiefvoorstel te maken.

Deze leden verklaarden opnieuw sterke voorstanders te zijn van uitbreiding der Tweede Kamer. Zij zagen in deze uitbreiding één van de elementen, welke nodig zijn om tot een reële verbetering van de parlementaire werkwijze te kunnen komen. Deze verbetering zou huns inziens o.m. tot stand kunnen komen door meer werkzaamheden op te dragen aan parlementaire commissies. Zij wensten thans niet uitvoerig hun denkbeelden daaromtrent te ontvouwen, maar wel betoogden zij, dat in het door hen voorgestane stelsel de commissies uitgebreid zouden moeten worden tot ten minste 15 leden; daarvoor achtten zij uitbreiding van de Kamer een onmisbare voorwaarde.

Vele andere leden achtten de uitbreiding van de Tweede Kamer eveneens wenselijk om redenen, welke zij bij de eerste behandeling uitvoerig hadden uiteengezet en welke zij thans niet wilden herhalen. Bezwaren, ontleend aan de aanneming van het amendement-Andriessen, mogen aan deze uitbreiding naar hun mening niet in de weg staan. Zij waren overtuigd, dat de tegen dat amendement ingebrachte bezwaren, indien deze bij de wet, welke volgens dat amendement (thans artikel 111a) nodig is, behandeld worden, niet steekhoudend zullen blijken. Thans wilden zij zich er toe beperken te wijzen op het volstrekt uitzonderlijke karakter van de gevallen, waarin de omstrede mogelijkheid van stemoverdracht geopend zal kunnen worden. De voorstanders van het amendement hebben allerminst de bedoeling gehad de mogelijkheid van stemoverdracht tot systeem te maken. Zij hebben slechts bedoeld te geraken tot de mogelijkheid, dat in incidentele gevallen tot een dergelijke overdracht kan worden overgegaan, ten einde grotere moeilijkheden te voorkomen. Zulke moeilijkheden zouden o.m. kunnen ontstaan, indien, ten gevolge van afwezigheid van verscheidene leden ten behoeve van arbeid op het gebied van de buitenlandse politiek, de stemverhoudingen in de Kamer zouden worden scheefgetrokken. Op dit uitzonderlijk karakter is ook door de Voorzitter der Kamer reeds de nadruk gelegd in de rede, waarmede hij op 17 Juli jl. zijn ambt aanvaardde.

Naar aanleiding van dit laatste merkten de tegenstanders van het ontwerp, die hierboven aan het woord waren, op, dat zij het minder juist achtten, dat de Voorzitter zich in zijn rede over dit punt heeft uitgesproken.

Deze opvatting werd door de vele leden, zoëven aan het woord, bestreden. Zij achtten het het goed recht van de Voorzitter zich over deze aangelegenheid in het openbaar uit te spreken, te meer omdat dit een zaak is, welke rechtstreeks de werkwijze der Kamer betreft.

Verscheidene leden verklaarden tegen artikel 111a ernstige bezwaren te hebben. Desniettegenstaande hadden zij zich echter in eerste lezing met het onderhavige wetsontwerp kunnen verenigen op de gronden, destijds door hen ontwikkeld. Zij waren bereid af te wachten, welke voorstellen t.z.t. ter uitvoering van dit artikel zullen worden gedaan. Zij konden zich ook thans met het ontwerp verenigen. Alleen een inmiddels opgekomen novum zou daarin verandering hebben kunnen brengen. Als zodanig zou kunnen worden aangemerkt, dat door het niet uitbreiden van de Eerste Kamer de verhouding in getalsterkte tussen de beide Kamers wordt gewijzigd. Hoewel deze leden deze wijziging in de verhouding betreurden, was dit voor de meesten van hen toch geen reden om aan dit wetsontwerp hun

instemming te onthouden. Enkel hunner behielden zich op deze grond hun oordeel echter nog voor.

Enkele leden, die voorstanders van de uitbreiding der Tweede Kamer waren, wilden nog eens in het bijzonder wijzen op het argument, dat, nu de door de Grondwet gewilde schadeloosstelling van de Kamerleden door de fiscus — naar hun mening in strijd met de bedoeling van de Grondwet — als gewoon inkomen wordt beschouwd (zij het na aftrek van de „verwervingskosten”), in vele gevallen, met name voor hen, die uit anderen hoofde inkomsten genieten, de schadeloosstelling tot een fractie wordt gereduceerd. Men mag in vele gevallen niet verwachten, zo betoogden zij, dat iemand voor het resterende bedrag van enkele honderden guldens per maand zijn ganse werkkraft ter beschikking van zijn Kamerlidmaatschap zal stellen. Daarom is het aangewezen, dat men de werkzaamheden der leden verlicht, opdat het daardoor voor een groter aantal personen mogelijk worde het lidmaatschap der Kamer te aanvaarden. Wat de kwestie der stemoverdracht betreft, deze zou naar de mening van de leden, hier aan het woord, beter ter sprake gebracht kunnen worden bij de komende generale herziening van de Grondwet. Dit heeft bovendien het voordeel, dat men intussen ervaring kan opdoen omtrent de urgentie van het stemmen bij volmacht in verband met de afwezigheid van Kamerleden wegens verblijf buitenslands, dat met het Kamerlidmaatschap verband houdt. Het zou de moeite waard zijn aantekening te houden van het aantal gevallen, waarin van de mogelijkheid tot stemoverdracht gebruik zou worden gemaakt, indien deze mogelijkheid reeds geopend ware.

Sommige leden volstonden met de mededeling, dat hun houding tegenover het ontwerp in eerste lezing uitsluitend was bepaald door de vraag naar de doelmatigheid van de uitbreiding en dat dit ook thans nog hun opvatting was. Zij achtten het niet nodig en zelfs niet wenselijk thans verder in te gaan op het bestreden amendement-Andriessen, nu — naar men mag aannemen — deze zaak eerst bij de komende generale herziening van de Grondwet weer aan de orde zal komen.

Hierboven bleek reeds, dat de tegenstanders van het wetsontwerp daartegen ook aanvoerden het bezwaar van het toemen van het euvel der kleine partijtjes. Van andere zijde merkte men naar aanleiding hiervan op, dat men dit inderdaad een euvel achtte, doch dat het niet als bezwaar tegen dit ontwerp behoeft te worden aangevoerd. Daarin kan immers bij de Kieswet worden voorzien.

Toch achtten vele leden bepaald niet bevredigend hetgeen de Regering zowel bij de behandeling in de Tweede Kamer als bij die in de Eerste Kamer hieromtrent heeft opgemerkt. Een toezegging, dat zij een voorstel zal doen om de Kieswet te herzien met het oog op het bezwaar, dat zonder zodanige herziening elke partij, welke 1/150 van het aantal stemmen behaalt, reeds in de Kamer vertegenwoordigd zal zijn, terwijl hiervoor thans 1/100 van dat aantal nodig is, heeft zij niet gedaan. Het nadeel van een dusdanige situatie is echter, dat daarmede de weg geopend wordt tot het deel uitmaken van de Tweede Kamer door een groter aantal kleine partijen dan tot dusverre het geval is en dat dit een goed functioneren van ons democratisch bestel zou kunnen belemmeren. Daarvan kan immers zowel de besluitvaardigheid van de Kamer als de formatie van een Kabinet ernstig nadeel ondervinden. De hier aan het woord zijnde leden achtten het dus dringend noodzakelijk, dat de Regering alsnog toezegt op de kortst mogelijke termijn een herziening van de Kieswet aanhangig te maken, welke op dit punt een voorziening zal geven. Zij achtten in elk geval een herziening van de Kieswet nodig in deze zin, dat het in de toekomst niet gemakkelijker zal zijn dan thans om kleine groeperingen in het Parlement vertegenwoordigd te krijgen.

Vele andere leden konden zich bij dit betoog aansluiten.

Sommige weer andere leden maakten tegen deze aandrang tot bemoeilijking van het optreden van kleine partijen bezwaar. Zij wezen hierbij op de inconsequentie, dat men enerzijds door de vergroting van het aantal leden, het juist aan de kleine partijen gemakkelijker wil maken aan het werk van de Volksvertegenwoordiging deel te nemen, doch dat men er anderzijds op

aandringt om de kleine, althans de zeer kleine, partijen uit de Volksvertegenwoordiging te weren.

Enkele leden verzetten zich eveneens tegen de suggestie tot invoering van een stelsel, waarbij kleine partijen meer dan de kiesdeler zouden moeten halen om in het Parlement vertegenwoordigd te zijn. Huns inziens heeft elke kandidaat, die de kiesdeler behaalt, recht op zitting nemen in de Volksvertegenwoordiging, krachtens de wil van het volk.

Weer andere leden meenden, dat het bij het tegenwoordige systeem inderdaad weinig elegant zou zijn om iemand, die de volle kiesdeler heeft gehaald, toch uit te schakelen. Het vraagstuk van de evenredige vertegenwoordiging moet echter in zijn geheel onder de ogen worden gezien. De Regering heeft ook de instelling van een Staatscommissie toegezegd, die zich met deze materie zou bezighouden. Van deze instelling is evenwel nog niets gekomen. De hier aan het woord zijnde leden — en enkele anderen sloten zich daarbij aan — wilden aan deze toezegging thans nog eens herinneren.

Van de zijde der leden, die op herziening van de Kieswet aandrongen, werd er nog eens op gewezen, dat evenredige vertegenwoordiging niet automatisch meebrengt, dat elke groepe-

ring, die de kiesdeler behaalt, ook een zetel verkrijgt. Door een zekere beperking van het aantal kleine partijen, dat in de Tweede Kamer vertegenwoordigd wordt, kan de werking van het parlementaire stelsel verbeterd worden. Iets ondemocratisch zit daar niet in. De democratie eist geenszins, dat elke kleine groepering dadelijk vertegenwoordiging vindt in het Parlement. Democratisch is het, dat die inzichten, waarvoor een behoorlijke klankbodem in het land blijkt te bestaan, ook in de Volksvertegenwoordiging tot uiting kunnen komen. Waar men de grens wil leggen, is echter een kwestie van uitvoering.

Artikel IVa. Verscheidene leden meenden, dat dit artikel niet gedekt wordt door de considerans.

Aldus vastgesteld 18 Juli 1952.

KROL
DE GRAAF
KORTHALS
BRUINS SLOT
DONKER.