Bijzondere Commissie Grondwet-Kieswet (9181) 3de Vergadering

Maandag 9 december 1974
Aanvang 11.15 uur

Voorzitter: Portheine

Tegenwoordig zijn 20 leden der Kamer, te weten:
Bakker, Jongeling, Abma, Van Thijn, Kappeyne van de Coppello, Stoffelen, Van der Sanden, Jurgens, De Kwaadsteniet en De Vries, *leden van de commissie;*
Tilanus, Weijters, Andriessen en Haas-Berger, *plaatsvervangende leden van de commissie;*
Portheine, Aarts, Van Dis, Verbrugh, Fiévez en Peijnenburg,
en de heren De Gaay Fortman, Minister van Binnenlandse Zaken, en Glastra van Loon, Staatssecretaris van Justitie, die vergezeld zijn van enige ambtenaren.

De **Voorzitter**: Ik deel aan de commissie mee, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden Franssen en Van Mierlo, wegens bezigheden elders.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van de **Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (12 944).**

1. Het voorgestelde en in het kamerstuk 12 944 nr. 16 nader toegelichte districtenstelsel.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Ik dank de bewindslieden voor de nadere standpuntbepaling van het kabinet met betrekking tot het advies van de Kiesraad. Er is nu iets meer duidelijkheid geschapen in het voorgestelde nieuwe kiessysteem.
Omtrent een aantal punten wil ik nog enkele vragen stellen. Hierbij denk ik in de eerste plaats aan de evenredigheid. Het kabinet gaat ervan uit, dat het nieuwe gematigde districtenstelsel slechts een lichte bijstelling van de evenredigheid kiest. Nu heb ik eens een berekening gemaakt voor de verkiezingen van 1972 op dezelfde wijze als de staatscommissie Cals–Donner heeft gedaan voor de verkiezingen van 1967. Mij bleek, dat onder het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging zeven restzetels zouden worden verdeeld. Dit was een vrij laag aantal, omdat aan die verkiezing minder partijen meededen. Onder een twaalf-districtenstelsel zouden 65 restzetels worden verdeeld.
Sommige van dit aantal gingen naar de kleinere partijen: DS'70, D'66, P.P.R., C.P.N., C.H.U. en A.R.P. De meeste van die restzetels gingen naar grotere partijen: de V.V.D. kreeg er 11, de K.V.P. 14 en de P.v.d.A. 20. Dit kan betekenen, dat iets minder dan de helft van het aantal kamerzetels niet rechtstreeks wordt verkregen.
Ik heb daarover een vraag gesteld en in antwoord 47 ben ik terechtgewezen. Daarin wordt namelijk gezegd, dat met een dergelijke vergelijking niet mag worden volstaan. Met elkaar vergeleken dienen tevens te worden percentages van stemmenaantallen en zetelaantallen onder beide systemen. In dat antwoord wordt echter verwezen naar de berekening van de staatscommissie Cals–Donner voor de verkiezingsuitslag 1967. Sindsdien zijn er twee kamerverkiezingen geweest. Moet ik uit het ontbreken van vergelijkende percentages afleiden, dat er ten departemente nooit een voortgezet onderzoek is geweest naar de mogelijke consequenties van een 12-districtenstelsel?
Voorts heb ik een vraag over de lijstencombinaties. Ik stel voorop, dat bij het vormen van lijstencombinaties ook onder de huidige wetgeving er geen enkele waarborg is, dat de politieke partners elkaar naar het behaalde voordeel trouw blijven. Men kan dus wel degelijk lijstencombinaties aangaan, louter om het zetelgewin. Nu wil het kabinet samenbundeling van partijen mede ten gevolge van een districtenstelsel bevorderen. Het kabinet heeft gekozen voor het stelsel van de grote gemiddelden voor zetelverdeling intern binnen de combinatie, met het motief dat onder een ander stelsel (de grootste overschotten) de grote partijen er te veel op achteruit zouden gaan en dan niet tot een combinatie bereid zouden zijn.
Blijft nu toch niet het gevaar bestaan, dat juist onder een districtenstelsel lijstencombinaties worden aangegaan zonder dat er van enige werkelijke politieke binding sprake is en krijgt men dan niet situaties, vergelijkbaar met de willekeurige stembusafspraken van voor 1917? Dan heb ik een vraag over het gevaar van de politieke aardrijkskunde, het morrelen aan de kiesdistrictsgrenzen om de uitslag voor bepaalde partijen te verbeteren. De oplossing die de Kiesraad aan de hand heeft gedaan in het voetspoor van de commissie Cals/Donner, lijkt vrij eenvoudig, omdat het delen en samenvoegen van bepaalde kieskringen op dit moment zo min mogelijk wordt veranderd, gezien de huidige kieskringen en gezien de huidige provinciegrenzen. Dat zal echter binnen afzienbare tijd allemaal in beweging komen; de provinciegrenzen, om nog maar te zwijgen van de gewestgrenzen. Dan zal naar mijn indruk het gevecht om een handjevol kiezers pas goed beginnen en dat zal zeker aan de gang blijven. Als men de bevolkingsaanwas als variabele neemt, kan men ook telkens aanleiding vinden om de kiezerskaart van Nederland te wijzigen en de districtsgrenzen te verleggen. De bevolking van de grote steden loopt terug, dus moet het district om zo'n grote stad telkens worden uitgebreid. Ik vraag aan de bewindslieden of het wel verantwoord is om het minimum van 10 zetels per district in de Grondwet op te nemen. De jongste CBS-cijfers, uitgaande van de situatie op 1 januari van dit jaar, wijzen bij voorbeeld op een teruglopen in het gezamenlijk voorgestelde district Den Haag plus de halve kieskring Leiden van 11 naar 10 zetels met de tendens dat het inwonertal daar in de naaste toekomst onder de grondwettelijke drempel van 10 zal komen te liggen. Ook de peildatum voor het aantal bewoners zal belangrijk zijn. Bij de Eerste-Kamerverkiezing is die datum thans van belang voor de vermenigvuldigingsfactor van de provinciale stemmen. Dit jaar hebben wij meegemaakt dat er op de valreep een wijziging optrad. Dergelijke toevalligheden in een zo laat stadium, moeten bij het door het kabinet voorgestelde stelsel worden vermeden.
Ik wil nog een enkele opmerking maken over de Europese verkiezingen. Ik heb in de krant gelezen dat wij reke-

ning zullen moeten houden met eventuele verkiezing van leden van het Europese Parlement in Nederland in 1980. Dat zal, althans in de berekeningen van het kabinet, 3 jaar betekenen na het totstandkomen van de door dit kabinet voorgestane grondwetsherziening. Wordt de Europese verkiezing bij verdrag geregeld of wordt dit tevens in de Grondwet gedaan? Wordt ook gedacht aan een overgangsbepaling?
Mijnheer de Voorzitter! De nota zwijgt geheel over het punt van de Nederlandse kiezers in het buitenland. De Minister heeft op 30 oktober bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken gezegd, dat hij spoedig zijn standpunt zou bepalen ten aanzien van de vraag, welke groepen Nederlanders in het buitenland kiesrecht zouden kunnen krijgen. Heeft hij een standpunt bepaald en zo ja, welke categorieën zijn uit de bus gekomen, eventueel met wijziging van de Grondwet? Hoe denkt de Minister over een zo ruim mogelijke toekenning van kiesrecht aan Nederlanders in het buitenland?

De heer **Bakker** (C.P.N.): Mijnheer de Voorzitter! Ik stel het op prijs, dat de Minister ons de berekeningen van de Kiesraad heeft doen toekomen, evenals het commentaar van de Regering erop. Uit de berekeningen blijkt duidelijk, dat bij het districtenstelsel een grootscheepse overheveling van zetels zal plaatsvinden, van partijen die ze verdienen naar partijen die ze niet verdienen. Uit de uiteenzetting van de Regering blijkt ook heel duidelijk, dat dit haar bedoeling is.
Ik wil bij dit punt een tweetal nogal pertinente vragen stellen. Uit de passage op blz. 2, onderaan, van de brief van de Minister is het heel duidelijk, dat de indeling in districten ten slotte naar de gewone wetgever zal worden verwezen. Ik vraag mij af, of zich hierbij dan toch niet het door zovelen naar voren gebrachte punt van de gerrymandering zal kunnen voordoen. Bij zo'n systeem kan de meerderheid op dit moment in de districten gaan schuiven. Dit zou nog erger zijn, wanneer door het parlement wel het denkbeeld van een districtenstelsel werd aanvaard, waar bij voorbeeld reeds het element van een aantal van 10 districten eruit werd gelicht, wat tijdens de parlementaire behandeling zou kunnen gebeuren. Ik weet niet, of de Regering op het standpunt staat: maximaal 10–12 districten of géén districtenstelsel. De Minister lijkt mijn vraag niet te begrijpen. Komt er een voorstel van de Regering om het districtenstelsel in de Grondwet op te nemen, dan zou het parlement het in deze zin kunnen wijzigen, dat geen aantal in het desbetreffende grondwetsartikel wordt opgenomen, waarmee de weg tot gerrymandering helemaal grootscheeps is geopend.
Mijnheer de Voorzitter! Mijn tweede vraag is, of de Regering zich nader zou willen uitlaten over de kwestie van de lijst per district. Hierbij wordt op twee benen gehinkt. Enerzijds – dit behoort bij de oude, propagandistische verkoop van dit artikel – moet de kandidaat 'dichter bij de kiezer komen', dus moet de lijst per district uit districtskandidaten bestaan, maar anderzijds zit de Regering met het punt van de meerderheidsvorming en van de popularisering van aanstaande ministers, zodat de weg wordt geopend om op de districtslijst één of twee landelijk toegelaten personen op te nemen, zoals ergens in de brief staat.
Ik zou de Regering willen vragen, of zij niet van mening is, dat zij het ene moet doen of het andere: óf een landelijke lijst, óf districtslijsten. Dit opzetje van een districtslijst met twee landelijk toegelatenen is als trucage wel heel doorzichtig.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Mijnheer de Voorzitter! Op grond van welke berekeningen is gekozen voor 12 districten? Ik neem aan dat niet met *de ogen dicht de vinger bij een bepaald getal is gelegd.* Komt 10 districten zoveel slechter uit?
In dit verband wijs ik erop, dat daling van de huidige 14 fracties (dat hadden er ook 13 kunnen zijn) naar 9 fracties (stuk nr. 11, bijlage I) niet indrukwekkend is. Dat kunnen er bij voorbeeld ook 10 zijn.
De concentratie tot slechts een paar partijen of groepen partijen behoeft niet vanzelfsprekend gevolg te zijn van het districtenstelsel. Ik begrijp steeds beter de behoefte aan de koppeling met de gekozen formateur. Maar waarom maakt het kabinet – want dat is toch ook een oplossing – eigenlijk geen voorstel om met 15 of 18 districten te komen?
Is op blz. 4 van stuk nr. 11 het opvallende verschil met betrekking tot Tilburg/Middelburg 12/8 verklaarbaar uit een slechte opkomst in 1972 in die contreien, of aan een in verhouding lager aantal kiesgerechtigden? Wat gebeurt er als bij voorbeeld het inwoneraantal van 's-Gravenhage/Leiden daalt tot beneden 10 zetels? Meer kamerleden of grenswijzigingen? Indien het laatste, welke objectieve gegevens zullen daarvoor als maatstaf kunnen worden gevonden?
Het stelsel van grootste overschotten werkt in een beperkt districtenstelsel ten gunste van de kleinere partijen, het stelsel van de grootste gemiddelden ten gunste van de grotere. Het lijkt mij meer voor de hand liggend, het stelsel van de grootste overschotten te kiezen ten gunste van de kleinere partijen. De grotere partijen hebben al de gunst van het groter zijn.

De heer **Abma** (S.G.P.): Mijnheer de Voorzitter! Wij zien werkelijk niet uit – wat op zich zelf ook wel te begrijpen is, maar afgezien daarvan – naar een districtenstelsel. Wat wij daarvan in het buitenland zien, is niet bepaald aanlokkelijk met alle willekeurigheden erop en eraan. Het wordt des te moeilijker, omdat het eigenlijk in zo'n bruuske vorm wordt ingevoerd, terwijl wij hier een heel andere historische ontwikkeling en instelling hebben ten aanzien van de wijze van verkiezing. Ik vraag mij af, of het werkelijk aan de inspraak en de medezeggenschap zal tegemoet komen, waarvan aan de andere kant zo hoog wordt opgegeven.
Komt het voorstel zoals het er ligt er niet op neer, dat het alleen maar een drastische verhoging is van een kiesdrempel, die ingevoerd gaat worden? Men heeft gezegd: Geen kiesdrempel, *in dat geval een wat kleinere, want dat* zou alleen de kleine partijen treffen. Maar wat gebeurt er nu eigenlijk? Het enige is de mogelijkheid van wat meer samenwerking van partijen, maar die mogelijkheid bestaat onder dit stelsel even goed. Als het werkelijk een districtenstelsel was, dan zou er inderdaad veel meer binding moeten zijn van de kandidaten aan de districten, dat zij daaruit voortkomen. Wij hebben echter zo juist gehoord, dat daar de willekeurigheid blijft bestaan, dat men ook landelijke kandidaten op de lijst kan plaatsen. Dat doet allemaal wat hypocriet aan. Wanneer het werkelijk om een districtenstelsel ging, dan zou men niet met een wiskundesom komen van 12 maal 12,5 is 150 en dat men vervolgens maar moet zien hoe het moet worden ingedeeld. Dat is een beetje plakwerk. Men zou echter met werkelijk afgeronde districten moeten komen, die samenhang vertonen, bij voorbeeld economisch en die een zeker

geheel vormen en waarvan men kan zeggen, dat de districtsvertegenwoordiging, of het nu uit 10 of 12 personen bestaat, de belangen werkelijk kan dienen. Hier gaat het toch eigenlijk alleen maar om een wat andere uitslag van de verkiezingen. Hoe de districten er dan uitzien met alle willekeurigheden, of ze wat naar noord, zuid of west gaan, kan ook een heel andere samenstelling opleveren. Dat doet ontzettend willekeurig aan.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Mijnheer de Voorzitter! Ik zou willen ingaan op de antwoorden, die de Regering in verband met het districtenstelsel heeft gegeven op enkele vragen, die gesteld waren. Ik denk allereerst aan antwoord 45. De vraag die daaraan ten grondslag ligt, verwijst naar artikel 88 van de Grondwet, waarin staat, dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. Gevraagd wordt, of dat niet verreweg het beste tot zijn recht komt wanneer de volksvertegenwoordiging ook in grote mate een afspiegeling is van de stromingen, die er in ons volk leven.
De Regering antwoordt daarop dat die uitspraak in de Grondwet er altijd al is geweest. Daaraan voegt zij toe:
'Ook bij een beperkt districtenstelsel zal deze grondwetsbepaling haar betekenis onverminderd behouden. Men mag immers vertegenwoordiging niet gelijkstellen met afspiegeling.'.
Ik heb dat al vaker gehoord en gelezen. Ongeveer 10 jaar geleden heeft mr. Burger hierover al belangrijke dingen gezegd. In het voorjaar van 1963 schreef hij in het 'Nederlands Juristenblad' (blz. 144), dat de eigenlijke taak van de volksvertegenwoordiging niet is het volk te vertegenwoordigen. Het gaat niet om het recht van grotere en kleinere partijen, maar om de efficiency; het gaat niet om vertegenwoordigen, maar om regeerkracht te leveren, aldus mr. Burger. Hetzelfde vind ik trouwens terug in het antwoord op vraag 48, waar de Regering zegt:
'De functie van verkiezingen in een parlementaire democratie is echter niet uitsluitend en naar het oordeel van het kabinet zelfs niet primair het tot stand brengen van een dergelijke afspiegeling, maar van een toereikende grondslag voor regeringsvorming.'.
Prof. Rijpperda Wierdsma heeft indertijd in antwoord op wat mr. Burger had geschreven deze zaak grondig weerlegd. Ik haal uit zijn artikel een enkele passus aan:
'Ik wil daarvan slechts verklaren ...' dat betreft het oordeel van de heer Burger, dat efficiency de norm is.
'... dat het mij uitermate bedenkelijk voorkomt. Deze redenering kan er toe leiden iedere afwijking van de evenredigheid, hoe groot ook, als gerechtvaardigd aan te merken. Zij kan er zelfs toe leiden ons algemene kiesrecht weer uit de Grondwet te schrappen en terug te gaan naar een zeer beperkt attributief kiesrecht. Een eeuw geleden beschouwde men zo'n kiesrecht als het meest efficiënte.'.
Ik geloof dat dit oordeel ook de voorstellen van de Regering treft, maar ik vrees dat wij ze misschien weer zullen moeten 'gedogen'. Dat zal straks wel blijken.
De heer Glastra van Loon heeft in december 1964, ook in het 'NJB', twee artikelen geschreven onder de titel 'kiezen of delen', waarin hij verwees naar de voordelen van het Engelse stelsel met zijn enkelvoudige meerderheid, zijn twee grote partijen en zijn gekozen formateur, die ook premier wordt. Ik zeg niet dat de heer Glastra van Loon dit ongewijzigd wilde overnemen, maar hij wees wel op de voordelen van dit systeem. Ik meen dat hij zich zelf gelijk is gebleven. Het systeem dat nu is ontworpen past bij het pragmatisme van D'66. Het 'eerlijk delen' wordt verlaten om, hoe dan ook, een regeringsmeerderheid te krijgen. Onder de vlag van meer invloed van de kiezer op de formatie worden honderdduizenden kiezers van elk effect van hun stem beroofd. Theoretisch hebben zij stemrecht, maar zij worden monddood gemaakt. De zetels die hun volgens mathematische evenredigheid toekomen – en een andere evenredigheid is er niet –, gaan naar anderen. Dat is de onwaarachtigheid van de leuze: Meer invloed van de kiezer.
Die zelfde onwaarachtigheid vind ik in antwoord 43. De Regering zegt daar dat de kansen van de zeer kleine partijen in een beperkt districtenstelsel zeer moeilijk zijn te schatten. Bij de berekeningen evenwel die ons worden voorgeschoteld, worden ze allemaal alvast maar weggelaten, omdat men wel weet dat ze in de praktijk ook zullen worden weggevaagd.

De heer **Verbrugh** (G.P.V.): Mijnheer de Voorzitter! Onder de punten 2 en 3 staat argeloos dat de Kiesraad de Staatscommissie volgt in haar voorstel. Ik wil wel opmerken dat de Kiesraad de minderheid van de Staatscommissie volgt.
Onder punt 7 staat dat het kabinet tot doel heeft het samengaan van partijen te bevorderen. Dat wordt dan ook als motief aangegeven voor het invoeren van de grootste gemiddelde bij de lijstenverbinding. Ik heb dat ook wel eens anders gelezen. In april 1970 schreef drs. Den Uyl, toen nog geen Minister-President, in 'Socialisme en Democratie':
'De crisis van het Nederlandse politieke systeem, die zich tegen het einde van de jaren '50 manifesteerde, duurt onverminderd voort. Toen begon de partijvermenigvuldiging, de opkomst en neergang van de protestpartijen P.S.P., Boerenpartij, D'66. De roep om duidelijkheid werd een obsessie en de verwarring steeg.'.
S.G.P. en G.P.V. worden daarin niet genoemd. Die waren blijkbaar te ver uit het gezichtsveld. Het is echter duidelijk dat het toen niet ging om het bevorderen van de samenwerking tussen de partijen, maar om het doen verdwijnen van partijen.
Toen werd door drs. Den Uyl ook al gezegd dat er sinds het einde van de jaren '50 een onverminderd durende crisis was. Dat was in april 1970. Wij zitten dus al 15 jaar in een voortdurende crisis, maar het leven valt hier toch nog wel mee.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Mijnheer de Voorzitter! Ik sluit mij aan bij de vragen die de heer De Kwaadsteniet heeft gesteld.
In de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 25 november staat bij punt 3 dat het nu nog niet dienstig is aan te sluiten bij de indeling van de kamerkieskringen. Stel voor dat die dienstigheid wel eens zal blijken of dat het districtenstelsel niet zal doorgaan en wij de kieskringen houden die wij nu hebben, ligt het dan ook in de bedoeling de grenzen van die kamerkieskringen aan te passen aan de wijzigingen in de spreiding van de bevolking?
Aan het eind van punt 4 staat dat een keuze tussen het als basis aanvaarden van het aantal kiesgerechtigden of het aantal inwoners praktisch van weinig betekenis is. Nu meen ik dat de samenstelling van de bevolking beneden de rivieren toch anders is dan boven de rivieren. Beneden de rivieren is een groter kindertal dat wel aan het afnemen is, maar dat toch nog een kleine twintig jaar doorwerkt.
Het is dan de vraag of bij eenzelfde aantal inwoners boven en beneden de rivieren er beneden de rivieren toch minder stemgerechtigden zullen zijn.

Tilanus

Kan de Minister een overzicht geven van de verhouding tussen bevolkingsaantal en stemmenaantal in de afgelopen jaren en kan hij een prognose geven voor de komende tien à twintig jaar, op basis van de geboortecijfers die wij kennen?
Ik neem aan dat de Minister dat niet reeds vandaag kan geven, maar misschien kan hij daarvan een lijstje laten samenstellen dat ons voor de behandeling in de plenaire vergadering kan worden toegezonden.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Ik begin met er nog eens op te wijzen dat alles wat de Regering zegt over de uitwerking van het beperkte districtenstelsel een zeer voorlopig karakter draagt, omdat de uitwerking van het stelsel pas ook zal kunnen plaatsvinden wanneer na de grondwetswijziging de Kieswet gewijzigd moet worden. Dat voorstel zal in ieder geval onder verantwoordelijkheid van een ander kabinet worden ingediend.
Ik wijs er in de tweede plaats op, dat wat de Regering doet een zeer beperkte correctie is van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Het blijft als principe in de Grondwet genoemd; het krijgt alleen in onze gedachtengang een correctie door de invoering van kiesdistricten, binnen welke districten weer op basis van evenredigheid wordt gekozen en gekozen verklaard.
Er zijn nogal wat technische vragen gesteld. Voor mij is het een gelukkige omstandigheid, dat de regeringscommissaris die voor zijn rekening kan nemen. Ik denk daarbij in de eerste plaats aan het begin van het betoog van de geachte afgevaardigde mevrouw Kappeyne van de Coppello over de restzetels. Zij heeft in de tweede plaats gevraagd: Zullen de lijstencombinaties in uw gedachtengang niet veel meer worden bepaald door de gedachte om gezamenlijk zetels te winnen dan door de gedachte, dat er werkelijk tussen degenen, die samenwerking zoeken en hun lijsten verbinden, een politieke binding zal zijn?
Mijnheer de Voorzitter! Het is mij bekend, dat onder de werking van het zuivere districtenstelsel voor 1917 inderdaad bij de herverkiezingen herhaaldelijk combinaties werden gemaakt of adviezen werden gegeven, die niet bepaald waren door de innerlijke politieke cohesie van de betrokkenen. Ik ducht dit onder het door ons voorgestane stelsel niet, omdat dit in wezen geen districtenstelsel is – het is alleen een correctie op het stelsel van evenredige vertegenwoordiging – en omdat onze tijd niet een tijd is, waarin men zich gemakkelijk verbindt met mensen met wie men het politiek niet eens is. Er wordt thans veel meer gezocht naar inhoudelijke overeenstemming dan vroeger wel eens het geval is geweest.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat blijkt iedere week.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik zou willen, dat ik die opmerking had mogen maken.
Mijnheer de Voorzitter! De Kiesraad verandert, zegt de geachte afgevaardigde mevrouw Kappeyne van de Coppello, zo min mogelijk aan datgene wat op het ogenblik reeds bestaat. Kan men, zo vraagt zij, niet verwachten, dat er in de toekomst een gevecht ontstaat om de indeling der districten? Is het verantwoord als minimum tien zetels in de Grondwet op te nemen? De laatste vraag laat ik graag ter beantwoording aan de regeringscommissaris over.
Niet te ontkennen valt dat, wanneer men dit zeer bescheiden stelsel introduceert, daarin de mogelijkheid ligt opgesloten, dat er politieke strijd zal komen over de indeling der districten. Ik meen dat de wijze van indeling, die de Kiesraad met grote wijsheid ons heeft voorgehouden, een goede is. Naar mijn mening doen de Kamers er goed aan, die wijze indeling te aanvaarden.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Ik vind dat u wel wat selectief bent in het erkennen van de wijsheid van de Kiesraad.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Het is in het leven herhaaldelijk zo, dat men van all-round wijze mensen de ene beslissing minder wijs vindt dan de andere. Het komt zelfs voor, dat wijze mensen onwijze uitspraken doen en onwijze beslissingen nemen. Dit is met het leven gegeven. Ik vind, dat ik best van iemand mag zeggen, dat hij in een bepaald opzicht wijs is, maar dat andere adviezen mij minder smaken. Overigens ga ik met de Kiesraad zo ontzettend behoedzaam om – daarbij de traditie van mijn departement volgende – dat ik meen, dat weinig reden bestaat van de zijde van de Kiesraad om ontevreden te zijn over de manier waarop Binnenlandse Zaken hem bejegent.
Mijnheer de Voorzitter! Ik vrees, dat ik het antwoord op de vraag over de verkiezingen voor het Europese Parlement in 1980 schuldig moet blijven. Ik heb inderdaad gisteren een uitlating van die strekking in de een of andere courant gelezen, maar om daarop nu reeds het beleid te gaan baseren lijkt mij wat prematuur. Ik zal daarover nog graag eens met mijn collega van Buitenlandse Zaken praten. Ik begrijp dat dit antwoord voor de geachte afgevaardigde niet bevredigend is, maar ook zij heeft niet meer aangedragen dan het krantenbericht. Voorts heeft zij een vraag gesteld over de Nederlandse kiezers in het buitenland. Zoals ik bij de begrotingsbehandeling heb gezegd, ben ik van mening dat ik moet proberen om voor de kamerverkiezingen van 1977, de Nederlanders in Nederlandse dienst in het buitenland werkzaam zijn aan de mogelijkheid te helpen hun stem uit te brengen. Dat komt, als ik het mij goed herinner, neer op het weer indienen van het oorspronkelijk door de heer Smallenbroek ingediende en door de heer Beernink verdedigde wetsontwerp, dat helaas door deze wijze Kamer in een onwijs ogenblik zo is geamendeerd dat het in de Eerste Kamer op grote bezwaren, aan de Grondwet ontleend, stuitte en toen door mijn toenmalige ambtsvoorganger is ingetrokken. Ik vind dat ik verplicht ben tegenover de in het buitenland in Nederlandse dienst werkzame Nederlanders te proberen hun aan een daadwerkelijke mogelijkheid van uitoefening van hun stemrecht te helpen. Ik hoop van harte dat de beide Kamers mij daarin zullen volgen.
De geachte afgevaardigde de heer Bakker heeft ook gewezen op de mogelijkheid van het rommelen met kiesdistricten. Hij heeft gezegd: Gij oriënteert u nu op het stelsel van de Kiesraad, gij wenst een beperkt karakter toe te kennen aan de inbreuk op het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging, maar het is toch niet uitgesloten dat een bepaling van beperkte strekking, zoals u zich voorstelt aan de Kamer voor te leggen ten einde die in de Grondwet te doen opnemen, door de Kamer kan worden gewijzigd in een richting die veel verdergaat.
Mijnheer de Voorzitter! Ik wil erop wijzen dat daarvoor dan uiteindelijk een tweederde meerderheid nodig is en dat daar waar steun aan het door de Regering geopperde stelsel is toegezegd, niet gebleken is van een neiging om verder te gaan dan de Regering heeft aangegeven. Met andere woorden, die vrees van de geachte afgevaardigde deel ik niet.

Minister **De Gaay Fortman**

Hij heeft vervolgens gesproken over de vraag of het mogelijk moet zijn, als wij komen tot het stelsel van twaalf kiesgebieden, dat in al deze twaalf kiesgebieden op een bepaalde lijst een bepaalde man of vrouw de lijstaanvoerder is. Ik erken dat, als men komt tot een stelsel zoals ons voor ogen staat, er een pleidooi kan worden gevoerd om inderdaad in het betrokken kiesgebied voor dat kiesgebied bestemde mensen op de lijst te laten zetten. Ik zou er overigens op willen wijzen, dat het de bedoeling is het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging als zodanig te handhaven en dat in dat stelsel een pleidooi kan worden gevoerd voor landelijke lijsttrekkers. Men heeft kunnen zien dat de Regering nog geen keuze heeft bepaald. Zij zal ook niet de eerste zijn die tot het doel van die keuze wordt geroepen; dat zal een volgend kabinet zijn. Wat mij zelf betreft, maar dat is een puur persoonlijke mening, ik zou op zich zelf geen overwegend bezwaar hebben de mogelijkheid van landelijke lijsttrekkers te laten bestaan, omdat dit een stelsel is dat diepgeworteld is in onze traditie.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Waarom dan niet een landelijke lijst?

Minister **De Gaay Fortman**: Dat zou weer een te grote inbreuk zijn op het voorgestelde stelsel. De bedoeling is natuurlijk om in de districten meer gelegenheid te geven, bepaalde personen te kiezen. Daaraan behoeft men geen onaanvaardbare afbreuk te doen doordat men de partijen nog in staat zou stellen landelijke lijsttrekkers te hebben. Nogmaals, dit punt wordt pas veel later beslist. Op het moment kan het alleen in een beschouwende sfeer worden besproken.
De heer De Kwaadsteniet heeft gesproken over de keuze tussen het stelsel van de grootste overschotten en dat van de grootste gemiddelden. Mijnheer de Voorzitter! De keuze voor de grootste gemiddelden, die de Regering heeft gemaakt, richt zich nu juist op het doel, dat zij meent dat bereikt moet worden met het nieuwe stelsel; als gevolg daarvan kunnen grotere partijcombinaties gaan optreden.
De geachte afgevaardigde de heer Abma heeft er nog eens op gewezen, dat naar zijn oordeel de vergelijkingen met buitenlandse districtenstelsels dit stelsel voor Nederland niet aantrekkelijk maken. Mijnheer de Voorzitter! Ik moet opnieuw het misverstand wegnemen, dat van een eigenlijk districtenstelsel sprake zou zijn. Ik herinner eraan, dat het alleen gaat om een beperkte correctie op het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging. Als ik de geachte afgevaardigde goed heb begrepen, heeft hij gesteld, dat het nieuwe stelsel zo bruusk wordt ingevoerd. Mijnheer de Voorzitter! De ervaringen van de laatste weken hebben duidelijk gemaakt, dat van een 'bruuske' invoering van het stelsel geen sprake zal zijn. Het zou eerst geducht door de zeef worden gehaald.

De heer **Abma** (S.G.P.): Het is wèl een bruuske wijziging! Het gaat niet alleen om de invoering, maar ook om het stelsel.

Minister **De Gaay Fortman**: De invoering verloopt via de weg van de grondwetsherziening. De geachte afgevaardigde weet net zo goed als ik wat er allemaal voor nodig is, een dergelijke herziening voor elkaar te krijgen.

De heer **Verbrugh** (G.P.V.): De heer Abma bedoelt, dat het wat bruusk is, een partij, die sinds 1918 bestaat, met een grondwetswijziging zo maar weg te werken uit het parlement. Ik kan mij dat voorstellen. Hij zal dit zelf niet gauw zeggen.

Minister **De Gaay Fortman**: De geachte afgevaardigde zou iets voorzichtiger met de innerlijke intenties van de desbetreffende Minister kunnen omgaan dan hij op het moment doet, mijnheer de Voorzitter.
De geachte afgevaardigde de heer Abma heeft gevraagd, of het stelsel in wezen niet een drastische verhoging van de kiesdrempel betekent. Mijnheer de Voorzitter! Al enkele malen heb ik getracht, uit te leggen, dat dat stelsel ook aan de partijen, die wat kleiner zijn dan andere partijen, de mogelijkheid biedt om binnen de districten kiezers op zich te verenigen. Bovendien hebben zij de mogelijkheid door combinaties met gelijkgezinden toch aan een zeker aantal zetels te komen. Uit het feit, dat de Regering zich gaarne aansluit wat betreft de indeling van de kiesgebieden bij het advies van de Kiesraad, blijkt reeds, dat een willekeurige indeling hiervan door haar niet werd nagestreefd. De geachte afgevaardigde de heer Jongeling heeft de Minister van Staat, de heer Burger ingevoerd, een artikel van hem, destijds geschreven, citerend.
Mijnheer de Voorzitter! Ik heb niet zoveel lust om via de geachte afgevaardigde met de heer Burger te gaan discussiëren. Ik kan de geachte afgevaardigde verzekeren, dat de heer Burger op de samenstelling van de nota hoegenaamd geen invloed heeft gehad, anders dan dat hij daarover als lid van de Raad van State heeft geadviseerd. Ik blijf van mening, dat men ook in een stelsel als ons voor ogen staat, zal kunnen spreken van de Staten-Generaal als een vertegenwoordiging van het gehele Nederlandse volk. Ik heb eigenlijk geen argument van de geachte afgevaardigde gehoord tegen het argument van de Regering, dat vertegenwoordiging iets anders is dan mathematische afspiegeling.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Prof. Rijpperda Wierdsma heeft indertijd al gezegd, dat men dan ook terug kan gaan tot elk reactionair kiesstelsel dat men maar kan bedenken, omdat het toch altijd een vertegenwoordiging is. Dat is het gevaar juist. Wij hebben in de loop van een lange periode getracht, de volksvertegenwoordiging steeds meer een echte vertegenwoordiging te maken in die zin, dat zij ook een afspiegeling vormde. Dat past ook in het streven, zeker in het streven van vandaag, ook minderheden hun kans te geven. Nu gaat men precies de omgekeerde weg volgen, richting 1814, men zet althans de eerste stappen op die weg.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Zelfs de geachte afgevaardigde kan dit niet ernstig menen. Dat wij met dit stelsel teruggaan naar 1814, is een overdrijving ...

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Dat is niet gezegd. Ik heb gezegd dat de eerste stappen in die richting worden gezet. Wij waren juist bezig, precies de andere richting uit te gaan.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Men doet het altijd voorkomen, alsof de Regering deze regeling op Napoleontische wijze kan invoeren. Niets is minder waar dan dat.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): De Minister weet, hoe het met Napoleon afliep.

Minister **De Gaay Fortman**: Wij hebben de Kamer in haar huidige samenstelling nodig om deze zeer bescheiden stap om tot meer samenwerking en tot duidelijker meerderheidsvorming te komen, te kunnen zetten. Ik ben nooit zo onder de indruk van betogen – ik moet op gezag van de heer Jongeling aannemen, dat de heer Rijpperda Wierdsma het zo heeft uitgedrukt – waarin men zegt dat bij het zetten van een dergelijke stap ...

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Ik heb de stukken bij mij. De Minister kan die inzien.

Minister **De Gaay Fortman**

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Ik geloof onmiddellijk, dat de geachte afgevaardigde bewijs in geschrifte bij zich heeft. Hij is een veel te precies man, om zoiets thuis te laten liggen. Ik ben echter niet zo onder de indruk van betogen, waarin men zegt dat men, als men één stap zet, per se ook nog honderd andere zou moeten zetten. Het enige waarmee wij nu te maken hebben, is een voorstel en niet meer dan dat om een lichte correctie aan te brengen in het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging, wat tot een te grote verbrokkeling van partijen in Nederland heeft geleid, althans naar mijn oordeel.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Ik waag het, even Latijn te spreken tegen de Minister: Principiis obsta richting 1814!

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Het is gelukkig dat mijn ambtgenoot van Sociale Zaken niet aanwezig is, want die staat er altijd op, dat Latijnse uitdrukkingen voor hem worden vertaald. In dit geval zou dat de geachte afgevaardigde geen moeilijkheden opleveren, maar ik heb in de Ministerraad wel eens meegemaakt, dat degene die Latijn sprak, de grootste moeite had, het te vertalen. Dit slaat echter niet op de geachte afgevaardigde, want ook dit zal hij zorgvuldig hebben overdacht.
Natuurlijk moet men voorzichtig zijn met het maken van inbreuk op zaken die werkelijk beginselen zijn. Het gaat hierbij echter niet om een inbreuk op een beginsel, maar hier vindt een correctie op de uitwerking van een beginsel plaats.
De geachte afgevaardigde heeft ook nog gewezen op het antwoord op vraag 43. Ik kan alleen maar zeggen dat inderdaad duidelijk is dat niemand precies zal kunnen aangeven, hoe het stelsel ten aanzien van de partijvorming zal werken, omdat dat afhangt van uitspraken van de kiezer in de toekomst, maar het zal in elk geval een mogelijkheid bieden tot duidelijker partijvorming en duidelijker meerderheidsvorming te komen.
De eerste vraag van de heer Verbrugh laat ik over aan de regeringscommissaris. Zijn tweede vraag trekt eigenlijk de integriteit van de Regering in twijfel, wanneer zij zegt dat het haar gaat om samenwerking van partijen, terwijl de geachte afgevaardigde zegt dat het haar gaat om het verdwijnen van partijen.

De heer **Verbrugh** (G.P.V.): Ik heb niet meer gezegd dan dat drs. Den Uyl, thans Minister-President zich in 1970 zo uitdrukte, als ik voorlas. Dat wijst niet op de bevordering van de samenwerking, maar op iets anders. Het is mogelijk, dat dit gevoelen bij de genoemde auteur gaandeweg veranderd is, want hij heeft onlangs ook laten blijken dat hij een andere mening had gekregen over de betekenis van het districtenstelsel, maar het meest waarschijnlijke is dat al deze dingen door elkaar spelen. Het lijkt mij daarom goed, het door mij genoemde element eens naar voren te brengen.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Wat de doctorandus in 1970 heeft geschreven, kan dunkt mij voor sommigen misschien enig licht werpen op bepaalde passages in de nota, maar het is natuurlijk niet beslissend voor de intentie van dit kabinet. Ons gaat het erom, de verbrokkeling van partijen door samenwerking van partijen en daardoor meerderheidsvorming te bevorderen, tegen te gaan. De geachte afgevaardigde de heer Tilanus vraagt, als ik zijn opmerkingen althans goed heb begrepen, of er thans reeds reden voor is, de grenzen van de kieskringen aan te passen. Ik heb daarover althans van de zijde van mijn medewerkers nog niets gehoord. Ik moet de geachte afgevaardigde bekennen, dat ik er nog nimmer over heb nagedacht, maar dat ik – en dat meen ik dan oprecht – zal nagaan of er reden voor is. Overigens, datgene, wat ik vanmorgen heb gehoord maakt het voor mij niet aanlokkelijk, nu ook met een wijziging van de grenzen van de huidige kieskringen te komen.
De geachte afgevaardigde heeft voorts gevraagd, of een zeker overwicht kon worden verstrekt in verband met een verschil in samenstelling tussen de bevolking beneden de rivieren en die boven de rivieren. Hij is zo vriendelijk geweest, reeds zelf te zeggen, dat dit overzicht natuurlijk niet op korte termijn kan worden verschaft. Ik wil de geachte afgevaardigde graag toezeggen, dat wij ten departemente zullen nagaan, of het mogelijk is, het te maken. Ik durf niet te zeggen, dat dit inderdaad mogelijk is. Wij zullen er serieus naar kijken.

Staatssecretaris **Glastra van Loon**: Mijnheer de Voorzitter! Nu de geachte afgevaardigde de heer Jongeling mij uit een oud geschrift ten tonele heeft gevoerd, wil ik hem daarop graag het volgende antwoorden.
De heer Jongeling stelt, dat het geven van invloed aan de kiezers eigenlijk alleen oprecht kan worden nagestreefd door een zo goed mogelijke afspiegeling van datgene, wat politiek gezien in het volk leeft, in het parlement. Hij vindt dus iedere wijziging van de extreme vorm van evenredigheid, die wij nu kennen . . . .

De heer **Jongeling** G.P.V.): Wat is extreem? Er is maar één evenredigheid. De Staatssecretaris kan dit aan de eerste de beste wiskundige vragen. Evenredig is evenredig.

Staatssecretaris **Glastra van Loon**: Mijnheer de Voorzitter! Het extreme van ons evenredigheidsstelsel schuilt in de eerste plaats hierin, dat onze kiesdeler zo laag is als bij mijn weten in geen enkel ander land ter wereld het geval is. Het gaat namelijk om minder dan één procent. In de tweede plaats schuilt het hierin, dat het kiesstelsel door de wijze, waarop het de vertegenwoordiging in de Kamer tot stand laat komen, afbreuk doet aan de manieren, waarop kiezers ten aanzien van andere punten invloed kunnen uitoefenen.
Het is mij nog steeds niet, zelfs in gedachten duidelijk geworden, wat precies door de geachte afgevaardigde en anderen wordt verstaan onder 'afspiegeling'. Het is immers een feit, dat tot de functie van het kiesstelsel meebehoort bundeling van kiezers in partijen mogelijk te maken, een bundeling, die al niet meer betekent, dat een ieder naar zijn individuele voorkeur zijn stem uitbrengt, maar door partijen wordt vertegenwoordigd overeenkomstig de aantallen op die partijen uitgebrachte stemmen . . . .

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Partijen, die op volkomen vrijwillige basis tot stand zijn gekomen, omdat men geestverwant is. Dat is een heel gewone zaak.

Staatssecretaris **Glastra van Loon**: Door mij werd niet betwist, dat het gewoon was. Integendeel, ik onderstreepte, dat het gewoon was. Het is een functie van een kiesstelsel om bundelingen tot stand te brengen, opdat kiezers door middel van een vertegenwoordiging ook enige invloed kunnen uitoefenen op het politieke gebeuren.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): U, Staatssecretaris, hebt de woorden 'extreme evenredigheid' nog steeds niet toegelicht. U komt nu met politieke bezwa-

Staatssecretaris **Glastra van Loon**

ren, maar dit is iets anders dan wanneer men de evenredigheid extreem noemt.

De heer **Verbrugh** (G.P.V.): Juist door dat 'extreme' systeem, dat al dateert van 1922, toen voor de eerste keer het vrouwenkiesrecht gold – het bestaat dus al een hele tijd – heeft de NSB geen voet aan de grond gekregen. Waar zit dat extremisme toch in? Dat was er dus al, voordat de bewindsman het levenslicht zag.

Staatssecretaris **Glastra van Loon**: Daarin vergist u zich toevallig, maar ik dacht niet dat dit soort van historische details ook maar van de minste of geringste relevantie was voor de ernstige vraagstukken, waarover dit debat op het ogenblik gaat.
Mijnheer de Voorzitter! Als de geachte afgevaardigden mij in staat willen stellen uit te leggen, wat ik bedoel met 'extreem', dan heb ik ten minste de gelegenheid gehad om op een vraag te antwoorden. Ik bedoel met 'extreem' – en ik sta daarin niet alleen; men kan ook wereldliteratuur over dit punt naslaan – dat wij in Nederland een stelsel hebben, dat weliswaar een zo zuiver mogelijke evenredige vertegenwoordiging in het parlement tot stand laat komen, maar andere functies, die men over het algemeen ook aan het kiesstelsel toekent, tekort doet. Het is dus in die zin extreem, dat het het ene element maximaal tot zijn recht laat komen, hoewel nog niet eens maximaal, want er is al een bundeling van partijen die voor een belangrijk deel, zoals terecht is opgemerkt – en dat is niet iets, waarover ik geringschattend wil spreken – op historische gronden berust. Het is iets, wat gegroeid is, maar wat niet door iedere individuele kiezer op dit moment, als hij met een schone lei zou beginnen, weer zo in het leven zou worden geroepen. Hier heeft men respect te hebben voor hetgeen historisch en maatschappelijk is gegroeid. Ik ben volledig bereid dat respect op te brengen, maar dan moet men niet doen alsof het een zuivere vertegenwoordiging zou zijn in die zin, dat ieder individu, als hij uitsluitend bij zijn eigen opinie te rade ging, precies die partijenbundeling na zou streven die er nu is. De functies, die door ons huidige stelsel tekort worden gedaan, zijn in de eerste plaats, dat er geen voldoende meerderheidsvorming tot stand komt om op die basis een regering tot stand te brengen, die eveneens kan worden geacht een uitdrukking te zijn van de meerderheid van de bevolking, en dat het niet mogelijk is een duidelijke beoordeling van het beleid van een regering te geven tegen de tijd dat de aflossing van de regeringswacht moet plaatsvinden.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Ik wil graag even het woord voeren over de orde. Ik wil mijzelf deze ochtend zeer matigen, met name omdat wij in de afgelopen twee vergaderingen tot in het extreme hebben gesproken over de consequenties van een districtenstelsel en een gekozen formateur. Wanneer de Staatssecretaris echter meent dat hij hier nog eens het hele verhaal moet houden, moet rekening worden gehouden met een tweede termijn die de lunchpauze passeert. Wij gaan dan weer van het begin af aan debatteren en ik ben niet van plan alles wat de Staatssecretaris hier voor de zoveelste keer debiteert zonder meer te laten voor wat het is. Ik ben er erg voor, dat hier aan de hand van de agenda wordt gesproken.

Staatssecretaris **Glastra van Loon**: Mijnheer de Voorzitter! Ik sluit mij daarbij gaarne aan. Ik heb niet meer gepoogd dan de aan mij gerichte vraag van de heer Jongeling te beantwoorden over wat ik nu precies onder een extreem evenredigheidsstelsel versta. Ik meen bovendien dat de punten, die ik naar aanleiding van die vraag vandaag naar voren heb gebracht, niet eerder door mij in deze vergadering zijn genoemd. Ik was overigens juist uitgesproken.

De **Voorzitter**: De heer Bakker zegt dus: Als de zaak waarover wij in de vorige vergadering al uitvoerig hebben gesproken, nu weer aan de orde komt in antwoord op een opmerking, die overigens misschien niet helemaal binnen de orde van deze vergadering was, dan noodzaakt dat mij daarop weer in te gaan. Ik neem aan dat ik erop kan rekenen, met wat goede wil en mede gezien het feit dat de Staatssecretaris inderdaad is uitgesproken, dat de sprekers zich in verdere termijn zullen beperken.

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! Mij rest thans enkele technische vragen zo goed mogelijk te beantwoorden. De eerste vraag is gesteld door mevrouw Kappeyne van de Coppello over de evenredigheid die in het voorgestelde stelsel aanwezig zou zijn. Zij heeft er terecht op gewezen dat volgens de berekeningen 65 restzetels zouden zijn te verdelen en dat die voor het merendeel naar de grote partijen zouden gaan.
In dit verband heeft de heer De Kwaadsteniet gevraagd, waarom wordt gedacht aan 12 districten en niet aan, bij voorbeeld, een aantal van 18. Mijnheer de Voorzitter! Men moet nu eenmaal een keuze doen. Voor het kiesgebied, dat in wezen in 18 districten is verdeeld, wil het voorstel tot een vermindering komen, maar hierbij wil men niet zo ver gaan, dat dan de evenredigheid een te grote klap wordt toegebracht.
Naar de mening van de staatscommissie zouden in ieder district ten minste 10 zetels moeten worden toebedeeld. Wij menen dat dit een juiste opvatting is. De Kiesraad heeft – zeer wijs, dunkt ons – voorgesteld, te komen tot een indeling in 12 districten en er geen 15 van te maken, hetgeen mathematisch gezien trouwens niet zou kunnen wanneer de eis van 10 zetels wordt gesteld. Dan zouden afwijkingen ontstaan die zich niet hiermee verdragen. Wij menen dat dit een juiste benadering is. Er moet een bepaalde keuze worden gedaan. Naar ons oordeel is een aantal van 12 kiesgebieden een juiste keuze.
De vraag rijst, in hoeverre dit afbreuk doet aan de evenredigheid. In dit verband is op de restzetels gewezen. In de antwoorden op de vragen is erop gewezen, dat moet worden afgewacht, hoe de partijen – ook de kleine – op dit stelsel zullen reageren. Het is mogelijk, dat men zich, onder de indruk van een nieuw kiesstelsel, tot combinaties bereid verklaart, welke men op het ogenblik afwijst omdat men in de omstandigheid verkeert, dat men ook bij een kiesgebied dat zich over het gehele land uitstrekt toch één of enkele zetels kan behalen. Ik acht het zeer wel mogelijk – dit is ook de bedoeling van het voorstel – dat men zal trachten, bepaalde verschillen te overbruggen, waarbij men samengaat in één partij of combinatie, zonder dat dit elk meningsverschil daar binnen behoeft uit te sluiten, zoals trouwens ook bij grote partijen het geval is.
Ik meen dat, als men deze keuze doet, sprake is van een juist systeem, waarbij men zal moeten komen tot een aantal van 12 kiesdistricten.
Mijnheer de Voorzitter! De kwestie van de begrenzing. Het stelsel van de Kies-

raad betekent op dit moment een gemakkelijke en objectieve begrenzing. Men heeft naar wegen gezocht om zonder een al te groot onderzoek in het land de Regering en de Kamers op korte termijn van dienst te zijn door het opstellen van een berekening. Wij menen dat dit voorlopig een juiste methode is om ons te helpen, onze gedachten hierover te vormen. In de antwoorden is duidelijk gezegd, ook door de Regering, dat hierover het laatste woord niet is gesproken. Ten slotte zal het aan de wetgever zijn om de begrenzing van de kiesdistricten aan te geven.

Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde mevrouw Kappeyne van de Coppello heeft erop gewezen, dat in sommige plaatsen sprake is van een daling van het aantal inwoners en dat dit reden kan zijn, kiesdistricten te wijzigen. Dit is zeker mogelijk. Als de Regering ten aanzien hiervan met voorstellen komt, zal zij zich rekenschap moeten geven van de op dat moment bestaande verhoudingen en van bepaalde tendenties die zich dan openbaren, om te kunnen nagaan, of zij wellicht een ander stelsel zal voorstellen dan het stelsel dat thans door de Kiesraad wordt voorgesteld. Ik meen dat wij het stelsel van de Kiesraad niet anders moeten zien dan als een eenvoudige methode om op korte termijn tot zekere voorbeelden te komen, méér niet.

Mijnheer de Voorzitter! De heer Verbrugh heeft erop gewezen, dat de Kiesraad – anders dan de Regering zou hebben gedaan – niet de staatscommissie volgt. Duidelijk is geworden in de correspondentie met de Kiesraad, die terecht volledig is overgelegd, dat de Kiesraad in meerderheid het districtenstelsel afwijst. Dat wordt helemaal niet betwist. De Kiesraad is zich echter bewust geweest van zijn plicht, om toen door de Regering werd gevraagd eens na te gaan hoe een stelsel waarbij beperkte districten zouden bestaan moest worden gesystematiseerd, daarop een duidelijk antwoord te geven. Bij dit antwoord is heel duidelijk en evident datgene wat de staatscommissie had aangegeven, gevolgd. Ik geloof dus, dat in dat opzicht de geachte afgevaardigde gerust kan worden gesteld.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Ik vrees dat de Minister en ik wel van mening zullen blijven verschillen, in hoeverre de door dit kabinet voorgestane correctie van het stelsel der evenredigheid niet een naar mijn mening zeer scherpe inbreuk op het principe daarvan is in de praktijk. De Minister heeft gezegd, dat het in de tegenwoordige tijd eigenlijk niet denkbaar is, dat partijen zich ter wille van een combinatie of politiek gewin in de vorm van restzetels aaneen zouden sluiten, terwijl zij het inhoudelijk niet met elkaar eens zijn.

Uit het jonge verleden kan ik dan wijzen op het politiek min of meer samengaan van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. voor de verkiezingen, terwijl na de verkiezingen één partij, de C.H.U., een heel ander standpunt heeft ingenomen met betrekking tot de kabinetsvorming. Wanneer dergelijke dingen in de toekomst gaan gebeuren onder een districtenstelsel, dan is dat nu juist een blijk ervan dat men om welke reden dan ook de politieke trouw, die men elkaar vóór de verkiezing bezworen heeft ten einde meer winst te behalen, na de verkiezing niet gestand doet. Net zo min als het samengaan nu politiek gegarandeerd wordt, zal dat onder het districtenstelsel het geval zijn en dus wordt een premie gegeven op een samenwerking, die in de praktijk niet volgehouden behoeft te worden.

Ik heb van de heer Simons eigenlijk geen antwoord gehoord op mijn vraag, of er kennelijk op het departement nooit een voortgezet onderzoek is geweest naar de mogelijke consequenties van een 12-districtenstelsel. Hij heeft mij namelijk nog steeds geen vergelijkende percentages verschaft.

De heer **Simons**: Percentages waarover?

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): De percentages die genoemd zijn in antwoord 47. Naar aanleiding van mijn vraag over het aantal restzetels, is mij geantwoord, dat zo'n vergelijking van restzetels onder de verschillende stelsels niet voldoende is. Men moet tevens met elkaar vergelijken percentages van stemmenaantallen en zetelaantallen onder beide systemen. Mijn vraag in eerste termijn was, of die vergelijking dan nu wel kon worden gegeven en men niet uitsluitend af behoefde te gaan op de verkiezingsuitslag van 1967 wat dat betreft in het eerste rapport van de staatscommissie Cals/Donner.

Ik ben verheugd, dat zowel de Minister als de regeringscommissaris eigenlijk hebben toegegeven, dat dezelfde bezwaren tegen de politieke aardrijkskunde, die in de vorige eeuw ontstaan zijn, nu ook weer zullen gaan kleven aan het nieuwe districtenstelsel, omdat wel degelijk op vrij korte termijn al de mogelijkheid zal bestaan om via de wet veranderingen aan te brengen in de districtsindeling. Inderdaad is het systeem dat de Kiesraad heeft voorgesteld een zeer eenvoudige oplossing op korte termijn. Het zal er dan waarschijnlijk toe leiden dat binnen enkele jaren allerlei wijzigingen in de grenzen van de kiesdistricten zullen worden aangebracht, met alle politieke geharrewar van dien. Die ontwikkeling zal, zoals ik in eerste termijn al voorspelde, zich in de toekomst ongetwijfeld voortzetten. Dat zal voor mijn fractie een van de redenen zijn, waarom wij dat kiesstelsel niet wensen te aanvaarden.

Ik heb geen antwoord gehad op de technische vraag, in hoeverre het verantwoord is een minimum van 10 zetels per district in de Grondwet op te nemen. In dat verband heb ik een voorbeeld genoemd: de combinatie van het gezamelijke district Den Haag plus de halve kieskring Leiden, wat gezakt was van 11 naar 10 zetels, met de tendens dat het in de toekomst zou moeten zakken naar 9. Dan zou men dus een wijziging van de Grondwet nodig hebben om aan de evenredigheid naar bevolkingsaantallen recht te doen op den duur.

Ten aanzien van de peildatum heb ik ook niets vernomen, maar ik neem aan dat dit te technisch is om er nu antwoord op te geven.

Het verbaast mij eerlijk gezegd dat de Minister heeft opgemerkt dat het bericht in de krant over verkiezingen voor leden van het Europese Parlement te prematuur is dan dat hij of het kabinet over de wijze van verkiezing enige gedachten zou hebben. Ik had het gevoel dat deze problematiek al veel langer leeft, getuige het feit dat indertijd door een kamerlid, dat nu Minister is, een initiatief-ontwerp, dat naderhand nog is gewijzigd, is ingediend omtrent de directe verkiezing van leden van het Europese Parlement. Ik mag toch veronderstellen dat de belangstelling bij het kabinet van dien aard is, dat men zich over dat initiatief-ontwerp heeft beraden. Ik meen dat dit in het verleden ook gebeurd is, omdat men over die materie adviezen heeft gevraagd aan de Kiesraad. Vandaar, dat het mij wat verbaast dat nu gedaan wordt alsof dit iets is, waarover nog geen enkele gedachte bestaat.

Minister **De Gaay Fortman**: Op verzoek van de voorstellers is de Kiesraad om advies gevraagd.

Kappeyne van de Coppello

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Ja, maar dat gaat niet rechtstreeks. Het gaat via een Minister. En dus mag men veronderstellen, dat op dat moment de betrokken Minister en het kabinet er kennis van dragen dat zo'n initiatief-ontwerp is ingediend en dat het kabinet zich van dat moment af – dat geldt zeker die Minister, wie het in het bijzonder aangaat – gaat bezighouden met de vraag wat het ermee zal gaan doen. Het kabinet kan immers in de verre toekomst voor de situatie komen te staan dat het een dergelijk ontwerp, aangenomen door beide Kamers, moet contrasigneren. Dat is een problematiek, die op zich zelf ook staatsrechtelijk dit kabinet niet onbekend is, getuige andere initiatief-voorstellen.
Wat de Nederlandse kiezers in het buitenland betreft, heb ik een beperkt antwoord gehad. De Minister heeft enkele categorieën genoemd. Ik zou hem willen vragen waarom hij die kiezers tot die categorieën beperkt – Nederlanders die in Nederlandse dienst in het buitenland werkzaam zijn – en waarom die keuze niet veel ruimer zou kunnen zijn.

De heer **Abma** (S.G.P.): Mijnheer de Voorzitter! Als het hier concreet gaat om een beperkt districtenstelsel, is mijns inziens in de beantwoording één aspect onvoldoende uit de verf gekomen. Waarin de beperking bestaat, is zonder meer duidelijk. Het is een beperking van de evenredige vertegenwoordiging. Dat is voor geen tweeërlei uitleg vatbaar. Ik heb echter ook gevraagd naar de wijze, waarop de districten worden gevormd. Hoe krijgt het begrip 'district' werkelijk een zinvolle inhoud? Dat is niet uit de bus gekomen.
Wordt er nu echt gestreefd naar districten die economisch of anderszins samenhangen, die min of meer congeniaal zijn? Wel is gevallen het woord 'de mathematische norm', maar dat is weer duidelijk gerelateerd aan die beperking.
De vorming van de districten wekt zo al niet de indruk van – misschien is dat wat grof uitgedrukt – gooi- en smijtwerk, maar toch zeker wel van knip- en plakwerk.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil nog even wat zeggen over het aantal districten.
Ik begrijp dat het wat moeilijk is tot 15 districten te komen in verband met het aantal kamerleden dat te verdelen is. Overigens zouden die 15 districten een aardig hulpmiddel vormen om tot verdere meerderheidsvorming te komen.
In de beantwoording heb ik niets gehoord over de mogelijkheid om te komen tot niet twaalf, maar tien districten.
Ik heb ook geen reactie gehad op het punt dat wij op het ogenblik veertien fracties hebben, terwijl in stuk nr. 11, bijlage 1, men tot negen fracties komt. Dat vind ik geen indrukwekkende vermindering. Ik vraag mij dan ook af of daarvoor een heel districtenstelsel, zoals nu wordt voorgesteld, moet worden opgebouwd.
Ik heb ook geen verklaring gekregen van het verschil in de cijfers in stuk nr. 11, blz. 4, met betrekking tot Tilburg/Middelburg, namelijk 12/8. Ligt dat aan de slechte opkomst in 1972 of aan een daar in verhouding lager aantal kiesgerechtigden?
Ik constateer uit het antwoord van de Minister op het punt van de grootste overschotten en de grootste gemiddelden dat het uitgangspunt spreiding van macht hier niet behoeft te werken.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Mevrouw Kappeyne heeft terecht gezegd dat er tussen haar en mij verschil van mening bestaat over de wijze waarop men het stelsel moet waarderen, als een scherpe inbreuk op het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging, dan wel als een bescheiden correctie. Wij hebben daarover al herhaaldelijk van gedachten gewisseld. Het lijkt mij verstandig nu vast te stellen dat wij het eens zijn over het feit dat wij het over die kwalificatie niet eens zijn.
Zij heeft vervolgens herinnerd aan haar opmerking dat het stelsel ertoe zou kunnen leiden dat partijen die het wezenlijk niet met elkaar eens zijn zich toch aaneensluiten. Zij heeft uit het recente verleden een voorbeeld trachten aan te voeren.
Ik mag erop wijzen dat de drie betrokken partijen op eigen lijsten de verkiezingen zijn ingegaan, dat zij wel, zoals zij al jaren gewend waren, intensief overleg met elkaar hebben gepleegd, maar dat zij, voorzover ik het zien kan, alleen en uitsluitend uiteen zijn gegaan voor wat betreft de vraag of aan het huidige kabinet al dan niet een bepaalde vorm van steun zou moeten worden verleend.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Maar dat is vooral in een stelsel waarin men tevens de kabinetsformateur laat kiezen wel degelijk van belang en door het kabinet worden deze twee dingen gekoppeld.

Minister **De Gaay Fortman**: Het grote verschil is dat het, althans voor mij, betreurenswaardige feit waarop de geachte afgevaardigde de aandacht heeft gevestigd, zich heeft afgespeeld onder de huidige Grondwet en de huidige Kieswet. Dat is geen indicatie van wat zal gaan gebeuren wanneer men de door de Regering in overweging gegeven wijzigingen zou aanvaarden.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Zelfs als men de Grondwet en de Kieswet wijzigt in de zin zoals u wenst, dan is er geen enkele garantie dat wat ik beschreef onder het huidige systeem ook dan niet zal geschieden.

Minister **De Gaay Fortman**: Ook op dat punt verschillen de geachte afgevaardigde en ik van mening. Het is alleen een verwachting ten aanzien van de toekomst die wij geen van beiden met harde feiten zullen kunnen staven.
Ik constateer alleen, dat er een groeiende neiging is, daar aansluiting te zoeken waar men meent het zakelijk met elkaar eens te zijn.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Waarop stoelt u dit?

Minister **De Gaay Fortman**: Ik verwacht, dat dit in de toekomst bestendigd blijft en dat dit zelfs in nog sterkere mate het geval zal zijn, juist omdat een groot aantal partijen in deze Kamer aandringt op grotere duidelijkheid en krachtiger meerderheidsvorming.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Maar dan baseert u uw stelsel toch op even onbewijsbare toekomstverwachtingen als ik heb gedaan?

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Ik baseer het niet op ongemotiveerde toekomstverwachtingen. Ik heb alleen een antwoord gegeven op een tegenwerping van de geachte afgevaardigde.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Als dat waar is, hebt u uw stelsel natuurlijk niet nodig.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde heeft er nog eens op gewezen, dat de Regering nu wel zal bevorderen dat het door de Kiesraad voorgestelde stelsel voor wat de indeling der kiesgebieden betreft zal worden gevolgd, maar dat daarin bij de wet wijziging kan worden gebracht. Niemand kan

Minister **De Gaay Fortman**

dat ontkennen. Men mag echter hopen, dat in de Kamer de wijsheid aanwezig is om juist ten aanzien van de indeling der kiesgebieden zeer terughoudend op te treden.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Waarom, Excellentie?

Minister **De Gaay Fortman**: Omdat ik een onbeperkt vertrouwen heb in het redelijk optreden van het parlement in die zaken. Men heeft altijd een meerderheid in de Tweede Kamer en in de Eerste Kamer nodig om een wijziging van de kiesgebieden tot stand te brengen.
Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde haalt haar schouders op. Ik betreur dit, want ik beschouw het niet als een bewijs van instemming met het door mij betoogde.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Wat dat betreft, zijn wij het weer helemaal eens.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Het was mij niet ontgaan, dat mijn collega Westerterp in een vroegere fase van zijn bestaan een initiatief-ontwerp heeft ingediend om verkiezingen voor het Europese Parlement rechtstreeks in Nederland mogelijk te maken. De gedragslijn van kabinetten van welke samenstelling dan ook is mijns inziens aldus, dat zij ten aanzien van initiatief-ontwerpen terughoudend optreden, omdat daarbij in de eerste plaats het woord aan de Kamer is. Er heeft derhalve binnen de huidige Ministerraad geen beraadslaging nog plaatsgevonden over het ontwerp-Westerterp.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Dat begrijp ik niet, want ten aanzien van het initiatief-ontwerp omtrent de kiesdrempel bent u niet terughoudend opgetreden, want daaromtrent heeft het kabinet zich wel een standpuntbepaling veroorloofd in de nota.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Dat was noodzakelijk, omdat men niet over de wijzigingen in het kiesstelsel zou kunnen praten zonder een oordeel te geven over de kiesdrempel. Ten aanzien van dit onderwerp, dat in de eerste plaats een zaak is van internationaal overleg binnen de EEG, is tot nu toe voor het kabinet geen reden geweest, zich erover te beraden. Ik heb de geachte afgevaardigde toegezegd, dat ik daarover met mijn collega van Buitenlandse Zaken zal spreken. Ik heb de indruk, dat het onderwerp niet zo urgent is als de geachte afgevaardigde meent en dat het zeer de vraag is of van de zijde van de Regering in deze regeringsperiode reeds iets zou moeten worden gedaan. Indien dit het geval is, dan zal de Regering zich natuurlijk van haar verantwoordelijkheid bewust zijn en zal zij dienovereenkomstig handelen.
Mijnheer de Voorzitter! Ik vraag mij af of het op het ogenblik noodzakelijk is, diepgaand te spreken over een mogelijkheid, Nederlanders die in het buitenland in Nederlandse dienst werkzaam zijn de gelegenheid te geven aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer in 1977 deel te nemen. Ik geloof dat het verstandiger is, het wetsontwerp, dat ik mij voorstel in te dienen, af te wachten.
Ik sta een beperking tot personen in Nederlandse openbare dienst voor, omdat de uitbreiding die indertijd door de Kamer bij amendement aan het toen voorliggende wetsontwerp is gegeven, in de Eerste Kamer op grote grondwettelijke bezwaren is gestuit en ik de hoop en de verwachting heb, dat een beperkt openen van de mogelijkheid voor Nederlanders die in Nederlandse dienst in het buitenland werkzaam zijn niet op die bezwaren zal stuiten.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Deze redenering begrijp ik helemaal niet, want indertijd heeft de Eerste Kamer het afgewezen, omdat die uitbreiding zonder gelijktijdige wijziging van de Grondwet naar het oordeel van de Eerste Kamer niet mogelijk was. Nu is er de gelegenheid om de Grondwet wel te wijzigen, zodat de weg openstaat om een ruimere toekenning van het kiesrecht aan Nederlanders in het buitenland te doen plaatsvinden, eventueel met instemming van de Eerste Kamer. De bezwaren waren toen gericht op het feit . . . .

Minister **De Gaay Fortman**: De bezwaren waren met name gericht tegen het door de Tweede Kamer aangenomen amendement-Veerman. Ik weet dat omdat ik daarbij nauw betrokken ben geweest.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): . . . . dat het niet paste in het toenmalige kader van de Grondwet. Nu kan dat kader toch bij de grondwetswijziging worden verruimd voor wat de inhoud betreft.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijn bedoeling is nu juist om die beperkte categorie mensen in de gelegenheid te stellen, reeds te stemmen bij de verkiezingen van 1977. Of daarnaast nog verdere wijzigingen noodzakelijk zijn, waarvoor een grondwetswijziging nodig is, zal natuurlijk nader worden bezien.
De geachte afgevaardigde de heer Abma heeft mij een licht verwijt gemaakt, dat hij maar zo'n summier antwoord heeft gekregen. Ik heb dat gedaan, omdat ik meende dat ik voorzichtig moest zijn om niet te vervallen in de fout, die de geachte afgevaardigde de heer Bakker bij interruptie ten aanzien van een andere zaak meende te moeten signaleren, namelijk opnieuw te herhalen wat ik reeds had gezegd.
Als de geachte afgevaardigde vraagt, hoe ik mij de indeling der districten voorstel, dan mag ik hem verwijzen naar het advies van de Kiesraad. Ik zou niet graag, wat het advies van de Kiesraad betreft, de aan de kermis ontleende kwalificatie gooi- en smijtwerk bezigen. Ik heb de indruk dat de geachte afgevaardigde daarover met een thans aanwezig lid van de Kiesraad niet op de vuist, maar 'op de woorden', zou kunnen gaan.

De heer **Abma** (S.G.P.): Ik heb gezegd: het is vrij grof.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat zou ik ten aanzien van het door de Kiesraad voorgestelde niet durven zeggen, integendeel. Ik meen dat de Kiesraad met grote terughoudendheid en voorzichtigheid een indeling in overweging heeft gegeven.
Ik mag de technische vragen van de heer De Kwaadsteniet wel weer in het nest van de regeringscommissaris leggen.

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! De heer De Kwaadsteniet zou vijftien kiesdistricten wel aardig vinden. Dit is natuurlijk een gedachte om te overwegen. Dat zou erop neerkomen dat men dan in de Grondwet minder scherp zou vastleggen de mate waarin aan de evenredigheid grenzen zouden worden gesteld. Wij kennen nu al de bepaling in de Grondwet dat er evenredigheid wordt toegepast binnen bij de wet te stellen grenzen. Wij vinden het echter juister dat er een zekere waarborg wordt gegeven, dat in de districten ten minste tien zetels worden verdeeld.
Men kan zeggen dat men hieraan geen behoefte heeft, maar dan gaat men veel verder dan de Regering zich nu heeft voorgesteld. Het is niet de bedoeling om te komen tot een stelsel, waarin als het ware wordt gesteld dat de wetgever het maar volledig moet beslissen. De vraag of het technisch

Regeringscommissaris **Simons**

mogelijk is om in de richting te gaan, die de heer De Kwaadsteniet heeft aangegeven, zal gaarne worden overwogen. Gevraagd is in hoeverre dit tot een vermindering van het aantal fracties leidt. Wij geloven dat het tot een vermindering van fracties zal leiden, in ieder geval in die mate dat er geen afbreuk wordt gedaan aan de gedachte die toch wordt behouden, namelijk dat een juist evenwicht wordt gezocht tussen de evenredigheid in de vertegenwoordiging en de mogelijkheid om een slagvaardige meerderheid in de Kamer te vormen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Ik zou toch graag willen, dat de vraag, of het mogelijk is, het minimum van 10 zetels in de Grondwet vast te leggen, die ik al twee keer heb gesteld, werd beantwoord. Ik zal niet voor de derde keer het voorbeeld van Den Haag en Leiden samengevoegd naar voren brengen. In ieder geval wil ik antwoord op mijn vraag, omdat het mogelijk lijkt, dat de bevolking in een bepaald district afneemt.

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! Ik meen dat het zeker mogelijk en wenselijk is, dit, indien dit stelsel wordt gekozen, in de Grondwet vast te leggen. Men vergete echter niet dat de uitwerking daarvan altijd, zoals nu ook het geval is, bij de Kieswet moet gebeuren, dus bij de wetgever, waarin ik met de Minister meer vertrouwen heb dan de geachte afgevaardigde hier heeft doen blijken.

2. Hoofdstuk 3 van de nota: de Eerste Kamer.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Mijnheer de Voorzitter! De strekking van de nota en de beantwoording is dat de Regering de Eerste Kamer wil handhaven. Daar is de fractie van de C.H.U. ook vóór. Is dit inderdaad de doelstelling van het gehele kabinet, inclusief de leden die Keerpunt onderschrijven?
Het doel van de Eerste Kamer wordt omschreven als een heroverweging van wetsontwerpen. Dat is volgens de nota en de antwoorden de functie van de Eerste Kamer. Daaraan wil ik een eigen toetsing van het kabinetsbeleid toevoegen. Ziet ook de Minister dat als een functie van de Eerste Kamer?
Wanneer de Eerste Kamer door middel van directe verkiezingen wordt samengesteld, kan men een vergelijking met de Tweede Kamer maken. Daarmee zou zij ook veel meer invloed ondergaan van de belangen in bepaalde districten. Zij zou ook veel meer als een politiek orgaan worden benaderd door allerlei belanghebbende organisaties, zoals dat nu bij de Tweede Kamer het geval is. Dat zou betekenen dat er andere figuren in de Eerste Kamer komen dan bij getrapte verkiezingen, waarbij meer bestuurlijke mensen in de Eerste Kamer komen die de zaken wat meer op een afstand beoordelen. Het wordt een ander mens-type.
Een steeds weer naar voren komend argument is dat de samenstelling van de Eerste Kamer dezelfde als die van de Tweede Kamer moet zijn. Ik zou daarvoor toch wel graag enige nadere argumentatie vernemen. In Duitsland, Engeland en de Verenigde Staten heeft men een twee-kamerstelsel, waarbij de kamers bepaald niet altijd dezelfde samenstelling hebben. Gelijke samenstelling van Eerste en Tweede Kamer leidt naar mijn mening tot een versterking van de positie van het kabinet: wat eenmaal door de Tweede Kamer is aanvaard, zal ook door de Eerste Kamer met dezelfde samenstelling en dezelfde wijze van verkiezing worden aanvaard. Die versterking van de positie van het kabinet blijkt ook eigenlijk uit het antwoord op punt 10, namelijk dat de Regering overweegt, wanneer dat nodig mocht zijn, beide Kamers tegelijk te ontbinden. Dat versterkt de machtspositie van het kabinet.
Enige malen wordt ook in de stukken gezegd, onder andere in antwoord op vraag 5, dat de samenstelling van de Eerste Kamer achterloopt bij de samenstelling van de Tweede Kamer. Nu komt de gang van zaken op het volgende neer: de Tweede Kamer wordt gekozen; enige tijd daarna worden provinciale staten gekozen en dan kiezen deze de Eerste Kamer. Je kunt eigenlijk ook zeggen, dat verkiezing van de Eerste Kamer en provinciale staten vooruitloopt op een volgende verkiezing van de Tweede Kamer. Graag zal ik vernemen, waarom het steeds 'achterlopen' wordt genoemd. Het kan mijns inziens evengoed vooruitlopen worden genoemd.
Het doel is: gelijkheid van Eerste en Tweede Kamer. Als voor de Tweede Kamer de invoering van een districtenstelsel niet doorgaat, zal dan ook het voorstel, de Eerste Kamer via een districtenstelsel direct te kiezen worden ingetrokken? Of moet ik omgekeerd redeneren? Als een direct gekozen, via een districtenstelsel, Eerste Kamer niet doorgaat, zal dan ook een via een districtenstelsel direct gekozen Tweede Kamer niet meer doorgaan? Met andere woorden: Hebben wij in feite te doen met een trein, waarbij drie wagons aan elkaar zijn gekoppeld: de gekozen formateur, de via het districtenstelsel gekozen Tweede Kamer en de via het districtenstelsel direct gekozen Eerste Kamer?
Ik proef een zekere discongruentie in de voorstellen van de Regering. Ik vraag, of mijn indruk juist is, dat aan de ene kant de politieke legitimatie van de Eerste Kamer door directe verkiezing wordt versterkt en dat men er anderzijds een aantal bevoegdheden aan ontneemt.
Is een gelijke samenstelling als die van de Tweede Kamer, maar met minder bevoegdheden, een eerste stap in de richting van opheffing van de Eerste Kamer? Daaraan zal de fractie van de C.H.U. bepaald niet willen medewerken. Wij menen, dat een twee-kamerstelsel nuttig is en ook zinvol moet kunnen functioneren.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Mijnheer de Voorzitter! De A.R.P.-fractie waardeert het, dat de Regering overtuigd is van het bestaansrecht van de Eerste Kamer. Dat is mooi. De Minister van Binnenlandse Zaken was tot zijn ministerschap een bekend lid van die Kamer. Hier houdt onze waardering overigens ongeveer op, want het kabinet begint de Eerste Kamer, zij het langzaam en voorzichtig, niettemin zienderogen en nog wel in het openbaar uit te kleden. Dat vinden wij niet mooi.
Het kabinet onderstreept met forse halen, dat de Eerste Kamer een college van heroverweging is, maar wanneer wij het kabinet zien en horen hameren op de toespitsing op de heroverweging, dan gaat er kennelijk iets veranderen. Het is duidelijk iets van belang. Inderdaad, het budgetrecht verdwijnt; het recht van enquête wordt geschrapt; het recht, voorstellen tot grondwetsherziening in tweede lezing met $^{2}/_{3}$ der uitgebrachte stemmen goed te keuren wordt geëlimineerd; het recht van interpellatie wordt weliswaar gehandhaafd, maar het heeft 'geen politieke gevolgen'.
Wanneer men dit overweegt, lijkt de conclusie gerechtvaardigd, dat de Eerste Kamer in het vervolg wel een politiek college zal heten, maar dat het in feite in de ogen van de Regering geen politieke betekenis heeft. De Regering bestrijdt dit wel. De Eerste Kamer zal wel een politieke vertegenwoordiging van het Nederlandse volk zijn, 'doch één met een beperkte taak'. Dit is on-

der de huidige Grondwet ook zo, zegt de Regering. Maar zoals zij nu voorstelt, wordt het toch wel een veel verder beperkte taak. De Regering zegt: Ook bij afschaffing van de bevoegdheid, controle over het geldelijk beheer uit te oefenen, zal de taak van de Eerste Kamer zo gewichtig blijven, dat deze slechts aan een politieke vertegenwoordiging kan worden toevertrouwd. Nu, dat 'zo gewichtig' heeft nog het voordeel van een gewichtige klank, mijnheer de Voorzitter. Maar wat is nu het gewichtige? Heroverweging, globale toetsing van wetsontwerpen. Ja, de Eerste Kamer mag een wetsontwerp ook nog verwerpen, zij het, dat daarover ook weer allerlei vragen rijzen. Wat gebeurt er, als de Eerste Kamer een wetsontwerp wil verwerpen, waaraan een minister of het kabinet in de Eerste Kamer de vertrouwenskwestie verbindt, of waaraan die reeds in de Tweede Kamer is verbonden? Zeker, de Regering zegt dat de Eerste Kamer wetsontwerpen mag verwerpen, maar de Regering zegt tevens, dat zij de gedachte verwerpt, dat de Eerste Kamer door het opzeggen van het vertrouwen een minister zou kunnen verplichten af te treden. Dat betekent, dat de Eerste Kamer in de ogen van de Regering zo'n wetsontwerp in feite alleen maar mag slikken. Of had de Regering soms willen beweren, dat zij vindt, dat een minister of het kabinet in de Eerste Kamer de vertrouwenskwestie niet mag verbinden aan een wetsontwerp, omdat de Eerste Kamer het anders niet kan verwerpen?

Mijnheer de Voorzitter! Gesteld al dat door het kabinet duidelijk gemaakt zou kunnen worden, dat de taak van de Eerste Kamer 'zo gewichtig' is, dan nog kan men van deze uitgeklede figuur slechts zeggen, dat zijn zwaarte als politiek college ten hoogste die is van een vedergewicht. De positie van de Eerste Kamer moet een zinvolle zijn in het kader van ons parlementaire stelsel. Derhalve moet heroverweging niet alleen de wetgeving betreffen, maar moet die ook mogelijk zijn ten aanzien van het beleid.

Mijnheer de Voorzitter! Ik ga op genoemde punten nog kort afzonderlijk in. In 'De Tijd' van 1 maart 1974 schreef prof. mr. P.J. Boukema, dat er voldoende reden is om – ter versterking van de positie van het parlement – een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid om het enquêterecht beter te laten functioneren. Nu wil de Minister, althans wil de kabinetsnota, dit recht voor de Eerste Kamer afschaffen. De Raad van State acht de argumentatie van de Regering dus niet overtuigend. De Regering acht de bezwaren van de Raad van State niet overtuigend. Nou, daar zitten wij dan, mijnheer de Voorzitter. Het minste wat je kunt zeggen is: in geval van twijfel, onthoudt u; derhalve, laat de Eerste Kamer die bevoegdheid houden. De Regering zegt dat het recht zonder bezwaar kan vervallen. Ik zeg dan maar eens: het recht kan zonder bezwaar blijven bestaan.

Het recht van interpellatie mag de Eerste Kamer houden, althans de Regering wil het de Eerste Kamer niet ontnemen. Maar, zegt de Regering dreigend: 'zo al van dit recht gebruik wordt gemaakt' – met andere woorden dat moet eigenlijk niet – dan 'geen politieke gevolgen'. Maar de Regering heeft een woordenpleister: het interpellatierecht zal in de toekomst zijn betekenis houden. De Eerste Kamer zal een minister na een interpellatie niet tot heengaan kunnen dwingen, maar – en let nu goed op – 'dat sluit niet uit dat een minister in zijn beleid rekening houdt met de zienswijze van de Kamer'.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kan niet geloven, dat de Minister denkt, dat dit verhaal door ons overtuigend wordt geacht.

Wat betreft het butgetrecht en de behandeling van de begrotingshoofdstukken kennen wij met de Regering de gegroeide praktijk. De Minister waardeert – evenals ik – de door de Eerste Kamer zelf gevolgde praktijk. Nu gaat hij toch de desbetreffende bevoegdheid ontnemen. Dat leidt tot een altijd grotere vrijblijvendheid van een beleidsdebat en verhindert feitelijke beleidscontrole. Dat is ook de bedoeling van het kabinet. Alleen de Tweede Kamer mag meewerken aan de vaststelling van de rijksbegroting. En ook dit heet dus wijziging van de bevoegdheden van de Eerste Kamer. Mijnheer de Voorzitter. Er worden geen bevoegdheden gewijzigd, er worden alleen bevoegdheden ontnomen.

Schriftelijk werd onzerzijds gevraagd, in hoeverre het recht van de Eerste Kamer om een wetsontwerp te verwerpen, in omstandigheden in feite een verkapt recht van amendement is. De Regering antwoordt schriftelijk naar mijn mening niet geheel juist of volledig. De Regering zegt namelijk: Uitoefening van het recht om een wetsontwerp te verwerpen zal – in het algemeen - niet hantering van een verkapt recht van amendement inhouden. De Regering voegt er overigens aan toe, dat daarvan slechts sprake zal zijn indien de Eerste Kamer, alvorens omtrent het ontwerp te beslissen, van de Regering de toezegging van een novelle zal verlangen.

Ik meen, dat de hantering van een verkapt amendementsrecht ook gelegen kan zijn in de verwerping van wetsontwerpen, welke daarna door de Regering, rekening houdende met het standpunt van de Eerste Kamer, gewijzigd opnieuw bij de Tweede Kamer worden ingediend. Ik constateer overigens, dat de Regering inmiddels nog eens erkend heeft het recht van de Eerste Kamer om een novelle te verlangen.

Mijnheer de Voorzitter! Nu kom ik bij een recht van terugzending van de Eerste Kamer. De Regering acht dit geenszins nodig. Zij verwacht ervan, volgens de nota, een ongewenste verzwaring en vertraging van de wetgevingsprocedure. In de schriftelijke beantwoording kleedt de Regering haar afwijzende houding nog wat aan. Een recht van terugzending zou 'naar kan worden verwacht' – het waarom staat er niet bij – medebrengen, dat de Eerste Kamer de wetsontwerpen veel gedetailleerder gaat beschouwen. Het leidt tot een lichtvaardige terugzending. Dat brengt halverwege antwoord 25 een ongewenste en aan het slot van antwoord 25 zelfs een onaanvaardbare verzwaring en vertraging van de wetgevingsprocedure mede.

Als dan gevraagd wordt hoeveel verzwaring en vertraging in vergelijking verwerping met zich brengt, zegt de Regering: 'Van terugzending méér, wegens de meer gedetailleerde beoordeling'. Waarom? Dat lijkt mij een onbewezen stelling. Waarom zou de Eerste Kamer verder lichtvaardig gaan terugzenden? Iedereen kent de wijze zelfbeperking van de Eerste Kamer, zelfs de Regering.

In antwoord 25 zegt de Regering, dat verwerping alleen zal plaatsvinden indien zwaarwegende omstandigheden daartoe aanleiding geven. Waarom zou dit bij terugzending anders zijn? Bovendien kan men zoiets toch met waarborgen omringen. Waarom moet de Eerste Kamer een wetsontwerp, dat zij in het algemeen goed acht, maar waartegen zij op een enkel onderdeel bezwaar heeft, verwerpen? Dan is terugzending beter. Ik zou het op prijs stellen, indien de Minister mij eens precies wilde uitleggen, waarom het recht van terugzending aan de heroverweging en aan de positie van de Eerste Kamer een 'geheel ander karakter' zou geven. Ik zie hierin geen uitbreiding van de bevoegdheden van de Eerste Kamer, maar slechts een ander

mogelijk middel in verband met een bestaande bevoegdheid.
Graag zou ik ook een nadere uiteenzetting van de Minister krijgen over het recht van initiatief. De Staten-Generaal hebben dit recht. De voordracht hiertoe behoort uitsluitend aan de Tweede Kamer. Vanuit de specifieke instelling van de Eerste Kamer kunnen ideeën naar voren komen die van nut voor de samenleving kunnen zijn.
Het initiatiefrecht speelt een bescheiden rol en zou de positie van de Eerste Kamer niet wezenlijk wijzigen. In ieder geval lijkt in onze staatkundige praktijk het recht van initiatief, dat de Staten-Generaal is toegekend, ten onrechte belemmerd door de voordracht alleen aan de Tweede Kamer te geven. Het moet toch ten minste mogelijk zijn, dat bij voorbeeld een tweede-kamerlid, samen met een eerste-kamerlid, een initiatiefontwerp indient.
De Regering wil voortaan directe verkiezingen. Na enerzijds van de Eerste Kamer nauwelijks een politiek college te hebben overgelaten, denkt de Regering anderzijds door directe verkiezingen de invloed van de kiezers te vergroten. Voor zulk een toekenning van meer invloed zullen de kiezers wel heel erg dankbaar zijn! Maar laten wij eens van deze gedachte uitgaan. De Eerste Kamer krijgt dan dezelfde legitimatie als de Tweede Kamer. Het zal de verhouding tussen beide Kamers niet ten goede komen. De Eerste Kamer wordt te zeer een doublure van de Tweede Kamer. Het eigen karakter, het eigen type parlementariërs zal veranderen. Het lijkt toch goed, dat de Eerste Kamer meer onafhankelijk is, afstandelijker kan zijn, niet bezet door te actueel actieve politici. Dat ook bevordert een meer geleidelijke ontwikkeling van de richting van het te voeren beleid, maar wanneer de eerste-kamerleden ook ten verkiezingsstrijd moeten gaan trekken, zullen vele kandidaten, die het werk nu als nevenfunctie doen, zich terugtrekken. Er komen andere typen. Er komen lijsttrekkers, een nieuw soort fractievoorzitters, een nieuw soort politieke leiders, concurrenten van hun collega's aan deze zijde van het Binnenhof. Denkt de Minister nu werkelijk, dat zulke actieve leiders en fracties zich verre zullen houden van, bij voorbeeld, de kabinetsformatie en het te voeren beleid?
De fractie van de A.R.P. ziet bezwaren tegen een zittingsperiode van zes jaar, met aftreding van de helft om de drie jaar. Wij zouden kunnen voelen voor een getrapte verkiezing voor een zittingsperiode van de gehele Eerste Kamer van vier jaar. Daarvoor komen vooralsnog in aanmerking de provinciale staten, en in de toekomst, wanneer de provincies zouden verdwijnen om plaats te maken voor gewesten, wellicht de gewestraden.
De Regering meent, dat in het algemeen de verkiezingen van de beide Kamers gelijktijdig moeten worden gehouden. Naast een (mogelijk) verouderde weergave van de politieke constellatie van de bevolking, zou er ook het nadeel zijn van – enigszins belangrijke – verschillen in samenstelling.
De Regering wil het 'achterlopen' van de Eerste Kamer opheffen. Dit achterlopen bij politieke machtsverschuivingen – de heer Tilanus heeft er ook op gewezen – is een bijzonder weinig indrukwekkend argument. In mijn hiervóór weergegeven benadering kan men voor hetzelfde geld zeggen, dat de Eerste Kamer wel eens kan 'voorlopen'.
Bijzonder griezelig vind ik de bij de Regering opduikende gedachte, dat zij de bevoegdheid moet hebben de Eerste Kamer te ontbinden wanneer zij vindt, dat de politieke samenstelling 'in betekenende (belangrijke) mate verschilt (afwijkt) van die van de Tweede Kamer. De Regering zegt verder in dit verband:
'De gronden voor de uitoefening van het ontbindingsrecht – buiten het geval van grondwetsherziening – worden in de huidige Grondwet niet en zullen, naar de Regering aanneemt, ook niet in een herziene Grondwet worden opgesomd'.
De Regering lijkt hier net te doen alsof haar door mij griezelig geachte gedachte ook thans al kan plaatsvinden volgens ongeschreven recht. Dat lijkt mij onjuist.
De Regering zegt ook nog:
'Zeker zal de staatkundige praktijk hierbij rekening houden met de wenselijkheid de zittingsduur van de beide Kamers in het algemeen te synchroniseren.'.
Dat is een 'q.e.d.', waarbij de 'e' staat voor 'est' en niet voor 'erat'.
In feite worden door de Regering dus twee nieuwe ontbindingsgronden aangevoerd: a) bij verschil in samenstelling, b) wenselijkheid de zittingsduur te synchroniseren. Een gevaarlijke weg.
Overigens nog het volgende. Gesteld: de Tweede Kamer wordt ontbonden. Resultaat is een verschil met de Eerste Kamer. Welk verschil? Op welk moment zou nu de Regering ook de Eerste Kamer willen ontbinden voor gelijktrekking? Direct of na enige tijd?
Stel: de Eerste Kamer wordt inderdaad ontbonden. Resultaat: zij blijft praktisch gelijk. Gaat de Regering dan weer de Tweede Kamer ontbinden? Het is nodig hier oplettend te zijn!
De gehele operatie van het kabinet is gericht op versterking van de positie van de regering en verzwakking van het parlement, heeft althans dat effect. De balans raakt uit zijn evenwicht. De A.R.P.-fractie is tegen deze ontwikkeling. Samenvattend: Wij voelen ervoor de Eerste Kamer voor een periode van vier jaar te laten kiezen door de provinciale staten, een aantal weken nadat die zelf verkozen of beëdigd zijn. Wij willen de Eerste Kamer haar taken en bevoegdheden naar geschreven en ongeschreven recht laten behouden en haar in bepaalde omstandigheden de mogelijkheid geven van terugzending van wetsontwerpen.
Het gaat hier om zeer belangrijke zaken. Het antwoord van de Regering overigens afwachtende, overweeg ik ten aanzien van de door mij hier samengevatte punten een uitspraak van de Kamer te vragen.
Ten slotte is mij nog een woordspeling te binnen geschoten, die mij niet meer loslaat. Daarom zou ik met alle respect dat ik voor hem heb als één van mijn leermeesters – dat is de Minister zeker duidelijk – met het oog op de beoogde vermindering van de positie van de Eerste Kamer tegen hem als oud-lid van de Eerste Kamer de uitroep willen doen: Et tu, ook gij, Gaius?

De heer **Abma** (S.G.P.): Het is jammer dat de inhoud van de nota zo is, dat wij gemanoeuvreerd worden in een positie, dat wij de indruk wekken, dat wij ons opstellen tegen elke noodzakelijke of gewenste verandering. Maar wat wil men als de veranderingen geen verbeteringen zijn? Dan bezwijkt men in een moment van wijsheid aan de verleiding om toch maar te zeggen, dat het oude beter is. De voorstellen moeten toch ook behoorlijk plausibel onderbouwd zijn.
Het grote bezwaar is, dat de Eerste Kamer te veel een doublure is van de Tweede Kamer. Dat zal nu helemaal het geval worden, gelet op de wijze van verkiezing zoals voorgeslagen. Ik zou zeggen, dat dan alles erop is gericht die doublure te scheppen. Dan zal de Eerste Kamer op de Tweede Kamer lijken als een halve druppel op een hele druppel water lijken kan.
Een andere vraag is, waarom het takenpakket gewijzigd dient te worden.

Abma

Dat is ook wat ondoorzichtig. Als ik denk aan de wijze van behandeling van begrotingen, dan heeft de Eerste Kamer toch wijze zelfbeperking en prudentie aan de dag gelegd. Nu is de vraag: Waarom moeten een dergelijke wijze zelfbeperking en een dergelijke prudentie altijd ook afgestraft worden? Als het gaat over herindelingsvoorstellen heb ik er wel eens op gewezen dat, wanneer gemeenten niet gewillig zijn een samenwerking aan te gaan, men dan zegt, dat het bewijs van incompetentie is geleverd. Doen de gemeenten dat wel, zijn er wel samenwerkingsverbanden, dan zegt men: Ze hebben zich zelf indelingsrijp gemaakt. Op die manier kan men het natuurlijk nooit goed doen.
Waarom moeten bepaalde bevoegdheden nu ontnomen worden, wanneer die met grote reserves worden gehanteerd? Ik dacht dat een slaperdijk ook wel een zinvolle was; als de nood aan de man komt, kan men er altijd op terugvallen.
Hetzelfde geldt mutatis mutandis ook voor de vertrouwenskwestie.
Wanneer de Eerste Kamer zoveel tanden worden uitgetrokken, dan wordt de suggestie gewekt, dat men de Eerste Kamer per se een mummelmondje wil opdringen. Dat wordt des te moeilijker, wanneer door de wijze van de directe verkiezing juist die Kamer meer politiek zwaargewicht krijgt en meer politiek mondig wordt gemaakt. Want door de directe verkiezing krijgen wij toch een andere kwaliteit van de bemanning. Wij krijgen, zoals er al op gewezen is, een andersoortig mensentype.
Wat oneerbiedig zou je kunnen zeggen, dat meer politieke dieren zullen worden gekozen. In ieder geval moeten er lijsttrekkers optreden. Het spreekt vanzelf dat zij zich electoraal wat aantrekkelijker zullen willen maken; zij zullen wat meer op politieke successen uit zijn. Het gevaar dreigt dan dat de voorstellen minder abstract op hun merites zullen worden beoordeeld. Op die manier is de samenstelling van de Eerste Kamer minder gekwalificeerd voor de specifieke taak, die zojuist is omschreven als de Kamer van de heroverweging.
Wat de wijze van verkiezen betreft, is al gesproken over het naijlen van de samenstelling. Terecht is gezegd, dat het ook kan anticiperen. Wij krijgen wel eens cijfers onder ogen van de zogenaamde arbeidsreserves. Dan wordt wel eens een lijn getrokken, na – zoals dat heet – correctie op het seizoen. Ik meen dat hetzelfde kan gelden voor de samenstelling van de Eerste Kamer. Het kan toch een zekere correctie betekenen. Op die manier worden bepaalde haarspeldbochtjes in de grafiek weggenomen. Het effect is dan, dat een stabieler beleid kan worden gevoerd.

De vergadering wordt te 13.10 uur geschorst en te 13.45 uur hervat.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Mijnheer de Voorzitter! Het lijkt mij gewenst dat de Regering toch nog iets duidelijker maakt hoe zij nu precies de positie van de Eerste Kamer ziet. Het is mij opgevallen dat de Regering in de nota een zeer uitgebreid citaat brengt van de leden van de Staatscommissie die voorstanders zijn van het bestaan van de Eerste Kamer, vervolgens een zeer uitgebreid citaat van leden die tegenstanders zijn van het bestaan van de Eerste Kamer, om dan met één zin, dat de Regering de Eerste Kamer wel wil laten bestaan, te volstaan.
Van een plaatsbepaling van de Eerste Kamer in het gezichtspunt van de Regering is geen sprake. Men hoeft er zich niet voor te schamen dat de Regering zeer duidelijk tot een compromis is gekomen. Zij duidt dat zelf ook aan, alleen al door deze wijze van presenteren. Een kabinet moet echter toch wel tot een omvattend beeld over de positie van zo'n Kamer komen.
Heel in het kort wil ik hierbij onze mening geven. Vroeger was in de arbeidersbeweging de geestdrift voor de Eerste Kamer nooit erg groot, dat is wel bekend. Dat had ook zijn reden. Na de oorlog in het bijzonder is het meerdere malen voorgekomen dat de Eerste Kamer, ook naar onze mening, haar bestaansrecht bewezen heeft door te breken met bepaalde politieke taboes die met name in de Tweede Kamer nog sterk doorwerkten.
Ik denk met name aan de verandering ten opzichte van Nieuw Guinea, die duidelijk eerder in de Eerste Kamer doorbrak dan in de Tweede. Voorts denk ik aan bepaalde reserves ten opzichte van de EEG. Ik denk aan het niet eens in behandeling willen nemen van de huurbelastingwet, een fameus staaltje van activiteit van de Eerste Kamer.
Recentelijk was er de discussie over de duizend-guldenwet, waarbij de heer De Brauw zo'n heldenrol heeft gespeeld.
Meermalen bleek de Eerste Kamer blijk te geven van een realistischer gezindheid dan in de Tweede Kamer het geval was. Zulke instituten moet je niet meteen weggooien, die kunnen hun functie in het staatsrecht hebben.
Wij zijn wel bereid over de precieze functie van de Eerste Kamer nog verder te discussiëren, maar daarvoor is het nodig te bekijken wat zo'n Kamer in het totaal van het staatsbestel, waard kan zijn.
Daarbij komen wij aan een aantal punten die door de Regering zijn voorgesteld en die door de leden van deze wijze Kamer al aan de orde zijn gesteld. Bij ons rijzen nog enkele extra vragen.
Allereerst is er de afschaffing van het budgetrecht van de Eerste Kamer. Ook in de vragen hebben wij op een bepaald facet al gewezen, waarop de Regering nauwelijks ingaat. Een belangrijk deel van de wetgeving vloeit namelijk voort uit de begrotingswetgeving; ik denk slechts aan de belastingwetten die wij in de afgelopen weken zeer omstandig in de Tweede Kamer hebben behandeld en die een zeer duidelijke, onmiddellijke samenhang hebben met de begrotingswetten.
Wat voor een merkwaardige positie krijgen wij wanneer de Eerste Kamer niet meer in staat zal zijn te debatteren over begrotingswetten, maar wel verplicht zal zijn te debatteren over de wetten die met de begrotingswetten samenhangen en daaruit voortvloeien. Dat is een zeer direct verband. In politiek en financieel opzicht lopen de kringen natuurlijk veel wijder. Het is bijna ondenkbaar, dat men de begrotingswetten zo gaat scheiden van de overige wetgeving. Die grens is volgens ons niet te trekken.
In het algemeen rijst de vraag in hoeverre de Regering terecht kan zeggen, dat de Eerste Kamer wel een politieke vertegenwoordiging is, maar geen controlebevoegdheid moet hebben ten opzichte van het geldelijk beheer. Ik meen, dat de oude wijsheid, dat alle politieke controle voortvloeit uit de controle op het geldelijk beheer, ook voor de Eerste Kamer moet gelden. Een lichaam, dat men controlebevoegdheden toewijst, zonder dat men financiële controle kan hanteren, wordt eigenlijk bij voorbaat al gefrustreerd. Ik meen voorts, dat het uitoefenen van een politieke functie zonder dat men mag spreken over de hoofdlijnen van het politieke beleid, zijnde de begrotingswetgeving, helemaal onmogelijk is. Met anderen ben ik van oordeel, dat de Eerste Kamer zich in de loop van de tijd een plaats heeft verworven in het totaal van de begrotingsbehandeling en dat de Regering

Bakker

heel duidelijk moet zien, dat bepaalde rechten, die de Eerste Kamer heeft, op een gegeven ogenblik dubbel reliëf kunnen krijgen, namelijk op het ogenblik waarop men ze weg wil nemen. Mij lijkt de ontwikkeling, die op het ogenblik plaatsvindt, de gunstigste. Mijnheer de Voorzitter! De vertrouwensregel zou niet opgaan voor de Eerste Kamer. Ik geloof dat het nodig is, even na te gaan hoe deze vertrouwensregel in de regel aan de orde komt. Bij een bepaalde politieke behandeling zegt de Regering: Dit is onaanvaardbaar voor ons, hetgeen wil zeggen dat, als het wordt aangenomen, wij heengaan. Het is dus niet de Eerste Kamer of de Tweede Kamer, die in een zeer directe zin een uitspraak van wantrouwen doet. Het is altijd zo, dat een minister aan een bepaald dreigend besluit zijn 'onaanvaardbaar' verbindt. Als ik het goed begrijp, wil de Regering die situatie opheffen met betrekking tot de Eerste Kamer. De vraag is, welke verhoudingen men dan precies krijgt. De merkwaardige situatie zou wel eens kunnen ontstaan, dat de Tweede Kamer op een gegeven moment een bepaald voorstel slikt, omdat het onaanvaardbaar heeft geklonken voor het geval, dat het niet zou worden geslikt, terwijl dit in de Eerste Kamer dan geen rol speelt; de Eerste Kamer zou datzelfde voorstel dan kunnen verwerpen zonder dat er politieke gevolgen aan zouden zijn verbonden. Dat lijkt mij een bijzonder eigenaardige constructie. Misschien zie ik het echter wel verkeerd. Ik zou de Minister uitermate dankbaar zijn, als hij op deze zaak wat dieper inging en als hij kon zeggen wat het in feite betekent, wanneer deze vertrouwensrelatie, verbonden aan de wens van de Regering om bepaalde zaken al dan niet te bereiken, in de Eerste Kamer niet bestaat.

Ten slotte wil ik nog een enkele opmerking maken met betrekking tot de verkiezingen.

Voor ons is op zich zelf het direct verkiezen van de leden van de Eerste Kamer aantrekkelijk. Wij vinden datgene wat tot nog toe plaatsvindt binnen het kader van de colleges van provinciale staten een enorme knoeierij. Er zijn mensen die eindeloos tot in decimalen zitten te rekenen in verband met de vraag, hoe het precies zou uitkomen met combinaties van bepaalde lijsten in bepaalde kiesgebieden. Dat is een uiterst ongelukkige en met democratische vertegenwoordiging niet zo erg veel van doen hebbende bezigheid. Een directe verkiezing lijkt ons uit een oogpunt van doorzichtigheid beslist wel meer gewenst.

Als men het districtenstelsel gaat toepassen, dat wil zeggen in dit verband gecombineerde districten, dan treedt het vervalsingselement, dat al in een districtenstelsel zit, in dubbele zin in werking. Dat blijkt ook uit de cijfers van resultaten van een eventuele invoering van een districtenstelsel voor de Eerste Kamer, welke cijfers door de Kiesraad zijn verstrekt. Men kan dan nog veel eerder een ander wegmanoeuvreren.

Als een districtenstelsel wordt verworpen, wat wordt dan het voorstel van de Regering voor de verkiezing van de Eerste Kamer? Blijft het gelijk aan het huidige stelsel? Ik geloof dat het wel erg nuttig is om te weten, in welke richting de Regering denkt.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Uit de voorstellen die het kabinet met betrekking tot de Eerste Kamer doet, spreken alleen een verkorting van de zittingsduur tot vier jaren en een gelijktijdige verkiezing van de hele Eerste Kamer mijn fractie aan. Zij vindt dat het mogelijke verschil dat theoretisch kan ontstaan, doordat een halve Kamer negen jaren op een zelfde verkiezingsuitleg van provinciale staten kan blijven zitten te groot is, in aanmerking genomen dat in die tijd ten minste twee kamerverkiezingen kunnen hebben plaatsgehad. Overigens is in de praktijk, zoals de Minister wel weet, een dergelijke lange overbrugging in de laatste tijd niet geschied, omdat er herhaaldelijk ontbindingen van de Eerste Kamer plaatsvinden wegens grondwetswijzigingen.

De rest van de voorstellen spreekt ons helemaal niet aan, niet de rechtstreekse verkiezing en ook niet de inperking van de bevoegdheden van de Eerste Kamer. Ik zou toch wel eens duidelijk van het kabinet, ook juist van deze Minister, willen horen wat eigenlijk de bedoeling is die achter deze voorstellen gezamenlijk zit. Als er bij de Minister een zelfde soort argeloosheid bestaat als ten aanzien van de indeling in kiesdistricten, waarvan de Minister zei dat hij die nog nooit had bestudeerd, dan moet ik zeggen dat deze argeloosheid, die ik als een menselijke eigenschap waardeer, in de politiek niet altijd kan worden doorgetrokken. Ik verwacht een dergelijke argeloosheid toch stellig niet van dit kabinet.

Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat met deze voorstellen wel degelijk een stap wordt gezet in de richting van een geleidelijke opheffing van de hele Eerste Kamer. Als dat de bedoeling zou zijn, dan lijkt het mij eerlijker dat deze bedoeling rechtstreeks wordt voorgeschoteld en niet via een salami-tactiek, die er dan toe moet leiden dat de Eerste Kamer hoe langer hoe meer in gewicht afneemt en ten slotte door een vergemakkelijkte procedure van grondwetswijziging geruisloos zou worden opgeheven.

Een van de gestelde eisen is dat er een gelijke politieke samenstelling moet worden bereikt voor de Eerste Kamer en de Tweede Kamer.

Nergens worden argumenten aangegeven, waarom dat eigenlijk nodig is. Ik zou graag een nadere argumentatie daarvan horen.

Ik vrees overigens dat die gelijke politieke samenstelling, ook in het stelsel dat dit kabinet aanbeveelt, nimmer zal optreden, ook niet als men de verkiezing van beide Kamers gelijktijdig houdt. Dat wordt bewezen door de bijlagen 3 en 6 van het advies van de Kiesraad, waarin op basis van één verkiezingsuitslag de resultaten voor beide Kamers worden herberekend. Daaruit blijkt dat er bij een aantal partijen wel degelijk een verschil in het aantal zetels bestaat. De kans op gelijke politieke samenstelling neemt echter af, naarmate de tijdstippen van de verkiezingen uiteen liggen. Dat is in de praktijk best mogelijk. Ik vrees, dat als men eerst de verkiezing voor de Tweede Kamer houdt en daarna voor de Eerste Kamer, de verkiezingsuitslag van de Tweede Kamer die van de Eerste Kamer wel degelijk zal beïnvloeden en dat men in de praktijk zal zien, dat kiezers reageren op de uitslag van de verkiezingen voor de Tweede Kamer en dat het mogelijk is, dat een bepaalde stemmingstendens zich ten aanzien van de Eerste Kamer versterkt.

Hoezeer uitslagen in het klein kunnen verschillen als men gelijksoortige verkiezingen op niet gelijke tijdstippen houdt, blijkt uit de uitslag van de herverkiezing in het stemdistrict in Kampen na de affaire van het rode potlood.

Is het volgens het kabinet in de praktijk mogelijk, verschillende verkiezingen op één dag te doen houden? De praktische bezwaren die de Kiesraad in de door de Minister veronderstelde wijsheid naar voren heeft gebracht, worden toch wel enigszins weggewuifd. Die technische bezwaren zijn zeer groot en die zullen nog groter worden als bij één verkiezing een uitspraak wordt gedaan over de vertegenwoordiging in de Tweede Kamer, de Eerste Kamer, eventueel het Europese Parlement en ook nog eens over de aanwijzing van de kabinetsformateur.

Het zou erg treurig zijn, als de Kamer tot principiële uitspraken en grond-

Kappeyne van de Coppello

wetswijzigingen zou komen, terwijl het systeem in de praktijk niet blijkt te kloppen omdat de stembureaus niet kunnen worden bemand en omdat de uitslag van de stemming niet behoorlijk kan worden vastgesteld.
Uit de voorstellen wordt niet duidelijk, hoe de onderlinge verhouding tussen beide Kamers zal zijn. Op het ogenblik is er geen conflictenregeling, omdat men aanneemt, dat conflicten tussen Eerste Kamer en Tweede Kamer in de praktijk nauwelijks zullen voorkomen, behalve in de vorm van wat incidenteel gemor van de Tweede Kamer dat de Eerste Kamer een verkapt recht van amendement uitoefent.
Als echter de Eerste Kamer dezelfde soort legitimatie krijgt uit dezelfde kiezersbron als de Tweede Kamer, kan wel degelijk een conflict tussen beide optreden, omdat zij van politieke mening verschillen, ondanks het feit dat zij van gelijke aard zouden zijn en omdat zij gelijke kracht hebben om hun mening te verkondigen en ingang te doen vinden. Dan zou het toch wel nodig zijn, dat een conflictenregeling voor beide Kamers werd uitgewerkt, ook gelet op de derde figuur in het spel, de kabinetsformateur, die immers ook in meerderheid door dezelfde kiezers wordt aangewezen.
Wat gaat er eigenlijk gebeuren met de vertrouwensregel? Geldt die niet voor de Eerste Kamer en wel voor de Tweede Kamer? Wat zou er gebeuren – ik gebruik nu het beroemde voorbeeld van 1904, dat als dekmantel gebruikt wordt in de nota om de nieuwe regeling in te voeren – als de Eerste Kamer niet zou meegaan met wetsvoorstellen van het kabinet? Kan de Eerste Kamer dan verschillende keren naar believen worden ontbonden, tot er een dusdanige meerderheid in de Eerste Kamer uit de verkiezingen voortkomt, dat de wetsontwerpen die het kabinet erdoor wil jagen, inderdaad worden aanvaard? Welke gevolgen heeft dat ten aanzien van de Tweede Kamer?
Thans kom ik op het punt van het synchroniseren van de ontbinding van de Eerste en Tweede Kamer. Dan heeft men na ontbinding een nieuwe verkiezingsuitslag. Kan men er dan niet aan ontkomen, dat de Tweede Kamer ook zal worden ontbonden? Ik vind het min of meer een leemte, dat over het ontbindingsrecht en de ontbindingsmogelijkheden door het kabinet in het antwoord op de vragen eigenlijk geen nadere opheldering wordt gegeven.
Voorts wil ik weten, waarom de Eerste Kamer voor haar niet-wetgevende taak tot op zekere hoogte als een overbodige doublure moet worden beschouwd. In navolging van de heren De Kwaadsteniet en Bakker wil ik vragen, waarom voor de Eerste Kamer nu zo nodig het enquêterecht moet worden opgeheven en waarom haar het budgetrecht moet worden ontnomen.
Aan het slot van mijn betoog wil ik herinneren aan de slotwoorden van de heer De Kwaadsteniet. Hij heeft Latijn gesproken en gezegd: et tu Brutus. Nu meen ik mij te herinneren, dat hij de vocativus daarbij niet heeft toegepast. Ik geloof, dat het beter is te zeggen: et tu Gaje. Ik verwacht, dat de niet-Latijn kennende collega van de Minister het terecht zal vertalen door: daar ga je.

Minister **De Gaay Fortman**: De geachte afgevaardigde heeft alleen et tu in het Latijn gezegd; vervolgens heeft hij het vertaald door 'ook gij'; daarna heeft hij er een dubieuze eigennaam aan toegevoegd.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Ik heb dat niet zonder opzet gedaan. Ik meen, dat het inderdaad op de vocativus moest uitkomen. Dat vond ik niet een geschikte formule. Vandaar, dat ik alleen heb gebruikt de twee Latijnse woorden: et tu en dat ik daarna ben overgegaan op het Nederlands.

De heer **De Vries** (P.v.d.A.): Mijnheer de Voorzitter! Het standpunt van onze fractie over de Eerste Kamer is, dat de Eerste Kamer niet gerenoveerd dient te worden, maar dient te worden afgeschaft. Zij vervult in ons staatsbestel geen zodanige rol, dat haar bestaan, laat staan haar voortbestaan, gerechtvaardigd is. Nuttige functies, die men eventueel aan haar zou kunnen toeschrijven, kunnen naar de mening van onze fractie desgewenst ook op een andere wijze binnen andere instituten worden gerealiseerd. Met het uitspreken van dit standpunt wens ik in geen enkel opzicht een oordeel uit te spreken over, laat staan te kort te doen aan de personen, die thans in de Eerste Kamer zitting hebben. Ik doe dit met nadruk, omdat de discussie over de Eerste Kamer steeds in belangrijker mate een discussie is geweest over de hoedanigheden van de daarin zitting hebbende personen dan over de verdiensten, die het instituut als zodanig zich binnen ons staatsbestel kan verwerven.
Zo werden de leden van de Eerste Kamer in ons land gekozen uit hen, die door diensten aan den Staat bewezen, door hunne geboorte of gegoedheid onder de aanzienlijken van den lande behoren.
Ruim 150 jaar later ziet men, dat de voorstanders van handhaving van deze Kamer in de staatscommissie Cals-Donner vooral waardering hebben voor het feit, dat in deze Kamer een ander type van afgevaardigden wordt gekozen dan in de Tweede Kamer. De medewerking van dit type aan wetgeving en politiek moet behouden blijven. Het type mens, over wie deze voorstanders spreken, omschreven zij nogal summier als degenen, wier lidmaatschap van de Eerste Kamer meestal een nevenwerkzaamheid is, welke hen niet verhindert andere maatschappelijke functies te bekleden. Ik weet niet, of iedereen zich dan voor ogen kan stellen, welk type hier precies wordt bedoeld. Donner vraagt zich in zijn bewerking van Van der Pot af, of de eigenaardigheid van de samenstelling van de Eerste Kamer haar bestaan wel rechtvaardigt, doch, zo schrijft hij, het zou in ieder geval te betreuren zijn, wanneer de Eerste Kamer door hervormingen het eigen karakter zou verliezen. Dit verlies aan karakter kan en moet men haar besparen door haar af te schaffen.
De afschaffing van de Eerste Kamer moet men daarom bepleiten, omdat zij naar de woorden van Thorbecke zonder grond en zonder doel is. Dat wil niet zeggen, dat zij onbekwaam is tot enig goed. Het betekent, dat wij haar geredelijk kunnen missen.
In het kort wil ik enkele argumenten pro en contra de Eerste Kamer noemen. Vroeger – het is bijna niet meer ter zake – zag men deze Kamer als een 'ménagerie du roi', als een bolwerk voor de Kroon. Haar functie als zodanig is verloren gegaan. Het is immers niet aannemelijk dat in de Eerste Kamer thans anders over het koningschap wordt geoordeeld dan in de Tweede Kamer.
Ook is wel het argument genoemd, dat de Eerste Kamer een rem tegen overijling zou kunnen betekenen. Deze rem heeft in het verleden weinig sporen getrokken en weinig ongelukken kunnen voorkomen. Wel is de Kamer een voortdurende bron van onnodig oponthoud gebleken, zowel bij de wetgeving als bij de bespreking van het beleid. De laatste jaren treft deze Kamer zelfs het verwijt van treuzelarij om politieke redenen.
De bescherming tegen de waan van de dag, die de Eerste Kamer zou kunnen bieden, berust voornamelijk daarop, dat zij is geconstitueerd volgens de waan van in het verleden gehouden verkiezingen. Rekenmeesters hebben

De Vries

mij verzekerd, dat een negen jaar geleden gehouden verkiezing nog in de samenstelling van de Eerste Kamer kan doorwerken.
Overigens bestaat er nog een lichaam in ons staatsbestel, dat zich tot taak rekent ons te beschermen tegen de waan van de dag, namelijk de Raad van State. Met openbaarmaking van de adviezen over wetgeving van dit college zou de Tweede Kamer zeker haar voordeel kunnen doen, al was het maar om erachter te komen wat men eigenlijk steeds bedoelt als men het heeft over de waan van de dag. Het beste middel om ons land tegen de waan van de dag te beschermen is uiteraard, dat de kiezers zo goed mogelijk toegerust zijn om het beslissingsproces in de hun toegedachte rol deel te nemen. Onduidelijke instituten in het staatsbestel zouden moeten verdwijnen, alleen al om de doorzichtigheid van onze democratie te bevorderen.
Aan een kamer van heroverweging of revisie bestaat naar onze mening geen behoefte. Ons maatschappelijk en staatkundig bestel garandeert dat geen wet tot stand komt, die niet tientallen malen is heroverwogen. Eerder kan men zich afvragen of de wetgeving niet te veel achterloopt bij maatschappelijke ontwikkelingen. Het zou een weldaad zijn als ministers en ambtenaren de tijd, thans aan de Eerste Kamer besteed, aan nuttiger arbeid konden wijden.
Ik had ook enkele opmerkingen willen maken over de gebrekkige competentieregeling die thans tussen beide Kamers bestaat en naar de voorstellen van de Regering ook in de toekomst zeker zal blijven bestaan. Mevrouw Kappeyne van de Coppello heeft echter daarover reeds pertinente vragen gesteld.
Het is voor ons teleurstellend te zien hoe weiniq degelijk en principieel de nota het vraagstuk van de Eerste Kamer benadert. De nota citeert eindeloos uit het rapport van de Staatscommissie en voegt daaraan slechts toe dat de Regering bepaalde dingen ook wel vindt en andere dingen eigenlijk ook niet vindt. De kritiek van de heer Bakker op dit punt wordt door mij ten volle onderschreven. Als de Regering zoveel waarde hecht aan de heroverweging van wetsvoorstellen, had zij zich toch minstens in de nota kunnen afvragen of men daarvoor een hele Kamer overeind moet houden. Had de functie die heroverweging kan hebben niet op andere wijze binnen het wetgevingsproces veilig gesteld kunnen worden?
Het is begrijpelijk dat wij in het licht van het uitgangspunt dat de Eerste Kamer dient te verdwijnen, thans geen behoefte hebben aan een discussie over de vraag hoe deze verouderde machine door het vervangen van enkele onderdelen nog enkele jaren op gang kan worden gehouden. Slechts moet worden geconstateerd dat ook binnen de conceptie van de Regering haar voorstellen weinig consistentie vertonen. Wil men de Eerste Kamer immers rechtstreeks laten kiezen, dan maakt men haar tegelijkertijd in sterkere mate een doublure van de Tweede Kamer, hetgeen de Regering niet wil. Haar functie zal niet, zoals de Regering wenst, meer specifiek beperkt worden tot het heroverwegen van wetgeving; neen, deze Kamer zal zich steeds meer ook met beleidszaken gaan bezighouden. Aangezien echter tegelijkertijd een getrapte verkiezing van de leden van een lichaam dat in zich de mogelijkheid van grote politieke machtsuitoefening draagt, in een volwassen democratie moeilijk te verdedigen valt, was de enige juiste oplossing geweest dat de Eerste Kamer zou worden afgeschaft.
Mijnheer de Voorzitter! Het is niet onze gewoonte om in eerste instantie in de discussie met de Regering moties in te dienen. Ik heb echter de indruk dat de opvattingen van onze fractie zodanig afwijken van het regeringsvoorstel, dat het nuttig zou kunnen zijn thans reeds de basis te leggen voor een duidelijke uitspraak van onze Kamer over de wenselijkheid van het voortbestaan van de Eerste Kamer en ik heb daarom de eer u thans een motie te overhandigen.

De **Voorzitter**: Door de leden De Vries, Jurgens, Van Thijn, Stoffelen en Haas-Berger wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

'De Kamer,

gehoord de beraadslagingen over de Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid;

van mening, dat de Eerste Kamer in ons staatsbestel geen functies vervult die haar voortbestaan wenselijk maken;

van mening, dat handhaving van de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer uit democratisch oogpunt ongewenst is;

voorts van mening, dat introductie van een directe verkiezing van de Eerste Kamer deze tot een ongewenste dubbelganger van de Tweede Kamer maakt;

verzoekt de Regering afschaffing van de Eerste Kamer te bevorderen,

en gaat over tot de orde van de dag.'.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb tot mijn spijt enkele collega's niet kunnen beluisteren, maar het is mij duidelijk, dat de tendens van hetgeen zij hebben gezegd in een groot aantal gevallen door mijn fractie zal kunnen worden onderschreven, al voeg ik onmiddellijk hieraan toe, dat mijn fractie in dezen nog niet tot een voorlopig eindoordeel is gekomen. Wij vinden de positie van de Eerste Kamer een van de moeilijkst te beoordelen zaken die in de nota voorkomen. Hiervoor zijn tal van oorzaken, want een aantal aspecten, door de Regering in de nota belicht, spreekt ons wel aan, maar andere nog niet direct. Gebruik ik in dit verband het woord 'direct' dan zal de Minister begrijpen, dat ik spreek over de directe verkiezingen. Zij zouden een mogelijkheid kunnen vormen om enige onvrede weg te nemen, onvrede waarover zojuist ook de heer Bakker sprak en die bij ons nogal diep geworteld is. Het betreft het feit, dat wij gaarne – op welke wijze dan ook – een einde gemaakt zouden willen zien aan de koehandel met stemmen, die zowel een gevolg is van het stelsel, op dit moment, van de getrapte verkiezing, als van de huidige indeling in districten. Hoe kleiner de schaal (in dit geval: hoe meer districten), hoe groter de mogelijkheden bij getrapte verkiezingen voor dit soort misselijke handeltjes. Het enige wat wij ons hierbij hebben afgevraagd, is, of de directe verkiezing hiervoor het enige bestrijdingsmiddel is, dat 'milieutechnisch' toelaatbaar is.
Mijnheer de Voorzitter! De inconsistentie in de voorstellen van de Regering is door verschillende leden der commissie al uitvoerig besproken. Ik sluit mij hierbij aan met te zeggen, dat er ook voor ons een duidelijke tegenstrijdigheid is tussen – enerzijds – de directe verkiezing en derhalve het geven aan de Eerste Kamer van de legitimatie, ontleend aan de kiezers, en – anderzijds – het 'uitkleden' van dit zeer eerbiedwaardige instituut.
Mijnheer de Voorzitter! Ik ben het met de heer De Vries eens als hij iets zegt over de situatie in 1815/1816. Hij had verder kunnen gaan en naar 1814 kunnen verwijzen, toen wij in ons land nog geen twee-kamerstelsel hadden. Zou

Van der Sanden

dit vandaag de situatie zijn, dan zou men ons vandaag ongetwijfeld niet over een twee-kamerstelsel horen spreken. In 1815 is dit echter ingevoerd en wij menen toch, dat de Eerste Kamer duidelijk een nauwelijks meer weg te denken positie in ons staatsrechtelijk bestel inneemt. Hoe het zou moeten functioneren? In dit verband een opmerking over de termijn van zes jaar. Ook onze gedachten gaan voorshands – ik leg voorzichtigheidshalve de nadruk hierop – duidelijk in de richting van een terugbrenging tot vier jaar, maar waarom zou dit moeten gebeuren, in geval van een directe verkiezing, tegelijk met die voor de Tweede Kamer? Waarom niet tegelijk met die voor provinciale staten, gezien de zekere afstandelijkheid waarvan sprake is en waarbij het meer gaat om het karakter van een chambre de réflexion? Waarom zou dit niet de betere oplossing zijn?

De absolute gelijkheid waarover in politieke zin door de Regering wordt gesproken – de heer De Vries is naar ik meen, zonder dat hij dat met zoveel woorden heeft gezegd, daarop ook al even ingegaan; ik heb dat echter ook wel bij talrijke hooggeleerde auteurs teruggevonden –, is naar onze overtuiging eigenlijk het voorportaal van de opheffing van de Eerste Kamer. Met collega De Vries zou ik willen vragen, als dat het uiteindelijke doel van het kabinet zou zijn, waarom men dat nu dan niet uitspreekt?

Die indruk krijg je ook als je denkt aan het wegtrekken van andere bevoegdheden. Wij komen daarover in de loop van de dag nog te spreken; ik wil het nu alleen even noemen. In het onttrekken in de gedachtengang van het kabinet aan de bevoegdheden van de Eerste Kamer zien wij als heel duidelijk aspect, de tweede lezing na verkiezingen wat betreft de herziening van de Grondwet.

Over de kwestie van het vertrouwensvotum zijn ook talrijke opmerkingen gemaakt. Ik vind het een wat vreemde constructie. Ook naar mijn overtuiging is de zaak aldus: Het kabinet zal in de Eerste Kamer het wapen van het onaanvaardbaar niet kunnen hanteren. Dat zou strijdig zijn met zijn eigen opstelling. Derhalve is het at the mercy van de senaat overgeleverd, die op zich belangrijke wetsontwerpen eenvoudig kan verwerpen, omdat een situatie is opgetreden, waarin de Eerste Kamer geen andere keus heeft. Het verwerp van een wellicht belangrijk wetsontwerp betekent in feite een versterking van de positie van de Eerste Kamer, terwijl de Regering het tegenovergestelde zegt na te streven.

Wij hebben het al gehad over de begrotingsbevoegdheden. Wij hebben het in de vorige vergadering gehad over het probleem dat zich kan voordoen, als de Eerste Kamer het dekkingsplan moet beoordelen. Wij in de Tweede Kamer aanvaarden bij de algemene politieke en financiële beschouwingen het niveau van de overheidsuitgaven in het nieuwe begrotingsjaar. Daaruit ontlenen wij consequenties voor onze opstelling als het dekkingsplan later aan de orde komt. Dan kan je niet straffeloos met honderden miljoenen gaan manipuleren. De Eerste Kamer zal zeggen: Daar hebben wij totaal geen boodschap aan. Wij hebben die begrotingsbevoegdheden niet. Wij kunnen niet over het totaal oordelen. Men legt ons losse wetsontwerpen voor, die in het kader van een dekkingsplan zeer nauw gerelateerd zijn aan het totaal van de rijksbegroting. Welnu, als een onderdeel daarvan ons niet zint, dan kan men ons niet zeggen: Dan zult gij andere dekking aangeven; wij kunnen in dit kader losse wetsontwerpen verwerpen. Hoe ziet de Regering dit in de praktijk tegen de achtergrond van haar voornemens?

Nog een kleine kanttekening. In de proeve wordt het twee-kamerstelsel gehandhaafd. Maar daar is een nieuwe gedachte geopperd, die terugkomt in artikel 49: 'De Staten-Generaal kunnen in verenigde vergadering beraadslagen en besluiten over andere dan in de Grondwet daarvoor aangewezen onderwerpen, indien elk van de beide Kamers daartoe besluit.' Is deze gedachte ook onderwerp geweest van beraadslagingen in het kabinet als een alternatief van datgene wat ons op het ogenblik wordt voorgehouden?

Het heeft mij wat verbaasd dat in de beantwoording van de vragen de Regering over de politieke positie van de Eerste Kamer een en andermaal betoogt, dat de politieke beoordeling van het kabinetsbeleid toe moet komen aan de politieke kamer, dat wil zeggen de Tweede Kamer. In het antwoord op vraag 29 zie ik staan: 'de algemene beleidscontrole in overwegende mate aan de Tweede Kamer toekomt'. Wat zie ik nu in het antwoord op vraag 32? 'Waar de algemene beleidscontrole in haar volle omvang aan de Tweede Kamer toekomt'. Wat wil de Regering met deze toch op zich niet gelijkluidende bewoordingen, die zij in de antwoorden hanteert ten aanzien van de politieke bevoegdheden waarover de Eerste Kamer straks zou moeten beschikken? Deze vragen zijn voor ons van grote betekenis en wij wachten met belangstelling het antwoord van de Regering daarop af.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mijnheer de Voorzitter! De heer De Vries heeft een krachtig pleidooi gehouden en vervolgens een motie ingediend, die ik mede heb ondertekend. De heer Aarts suggereerde mij zojuist, de laatste regel te vervangen door: en gaat over tot de waan van de dag. Blijkbaar bestaat de Eerste Kamer om ons voor die waan van de dag te behoeden.

Ik dring er bij de Regering op aan de staatsfilosofische grondslag voor haar redenering, dat de Eerste Kamer op deze wijze moet worden gehandhaafd, wat duidelijker ter tafel te brengen. De heer De Vries en anderen hebben grote denkers over recht en staat opgevoerd, die zeer verschillend dachten over nut en noodzaak van de Eerste Kamer. Zeer velen van hen dachten daar afwijzend over. Ik zou de naam van George van den Bergh daaraan nog willen toevoegen, die destijds in het NJB het geruchtmakende artikel over de Heren Zeventien schreef. Dat waren de 17 leden van de toen nog uit 50 leden bestaande Eerste Kamer die in staat waren een grondwetsherziening tegen te houden. Als ik mij niet vergis – maar ik ben niet zo goed in rekenen – moeten wij nu spreken over de Heren Tweeëntwintig.

Een andere grote denker, meer een politicus, namelijk de heer Slotemaker, heeft eens gezegd dat het verdwijnen van de Eerste Kamer slechts door de boden zou worden betreurd.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Neen, dat was Van IJzendoorn.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Visser van IJzendoorn, ook een dubbele naam. Ik heb daar altijd moeite mee.

Een reeks mensen heeft twijfels geuit over het bestaan van de Eerste Kamer en over de mogelijkheid ervan, terwijl het een gegeven is dat wij een Eerste Kamer hebben om puur historische redenen. De heer Van der Sanden heeft er al aan herinnerd. Wij hebben 350 jaar lang een éénkamerige Staten-Generaal gehad. Toen is er een Eerste Kamer aan toegevoegd op aandringen van onze Belgische nieuwe landgenoten, die graag het Engelse en Franse voorbeeld wilden volgen en de aristocratie een plaats wilden geven in ons parlementaire stelsel. Gelukkig heeft dat zich niet zo ontwikkeld. Op dit mo-

ment is daar geen sprake meer van. Die *grondslag van de Eerste Kamer vervalt* dus.
In vele landen met een federaal stelsel heeft men een reële grondslag voor een Eerste Kamer. De Tweede Kamer geeft dan de rechtstreekse stemming van alle inwoners van het gehele land weer; de Eerste Kamer vertegenwoordigt dan – in alle landen met een federaal stelsel, zoals Amerika, de Sovjet Unie en de Bondsrepubliek – de verschillende Länder, provincies of substaten. *Dat is een goede grondslag,* maar het is niet op de Nederlandse situatie van toepassing.
Ik vraag mij dan ook af waarom wij uit moeten gaan van het bestaan van de Eerste Kamer, alleen omdat zij nu bestaat. Ik vind dat een wijze van redeneren die, als wij ze toepassen op vele andere zaken die nu ook bestaan en ten aanzien waarvan wij ook twijfelen, getuigt van een conservatieve denkhouding. Wij moeten er voortdurend *opnieuw op passen, dat die niet bij* onszelf ontstaat.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat doen wij met de heer Jurgens toch ook. Wij hebben er nu eenmaal rekening mee te houden, dat de man bestaat.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik hoop dat u daarmee doorgaat, mijnheer Bakker. Nogmaals, wij allen moeten waken tegen een levenshouding in de geest van: Laat maar zitten wat er zit. Het zou wel eens tot wat sleur in ons denken aanleiding kunnen geven.
De P.P.R. is voor een éénkamerstelsel. Vandaar de ondertekening van de motie. Ik geloof dat een analyse van de taak van de Staten-Generaal als geheel op zijn plaats is om vervolgens daaruit af te leiden, hoeveel Kamers wij nodig hebben om een dergelijke taak te vervullen. Bij die analyse kom ik tot de volgende taken: 1. een medewetgevende taak; 2. een opinievormende taak via beleidsnota's en begrotingen, dus een politieke opinievorming en beslissing; 3. een controlerende taak ten aanzien van de Regering; 4. een rol bij de regeringsvorming, dus bij het gestalte geven aan het parlementaire stelsel; 5. het leveren van parlementariërs voor internationale delegaties en vertegenwoordigingen.
De taken 2, 3 en 4, de opinievormende, controlerende en regeringsvormende taak, zijn politieke taken, waarbij de Eerste Kamer slechts bij de eerste twee een bescheiden aanvullende taak vervult naast de Tweede Kamer. Het past daarom ook niet de Eerste Kamer rechtstreeks te gaan verkiezen want dat zou deze taken bij de Eerste Kamer versterken. De Eerste Kamer heeft zelf aangetoond die rol niet te willen vervullen. Bij een rechtstreekse verkiezing zou aan de huidige bescheidenheid van de Eerste Kamer weleens een eind kunnen komen.
Ik ondersteun overigens wel de suggesties dat, als wij de Eerste Kamer behouden, het zinvol is over te gaan tot een verkiezing voor vier jaar.

De heer **Bakker** (C.P.N.): In de motie die u mede ondertekend hebt, staat *wel dat handhaving van de indirecte* verkiezing van de Eerste Kamer uit democratisch oogpunt ongewenst is.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Daarom past rechtstreekse verkiezing niet.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Maar hier staat dat een indirecte verkiezing ook niet past.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Het past helemaal niet, dat is de bedoeling.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik zit in de moeilijke situatie dat ik enerzijds voor afschaffing van de Eerste Kamer ben, maar mij anderzijds toch begeef in de discussie hoe die Eerste Kamer, als er mensen zijn die haar willen handhaven, er zou moeten uitzien. Daar zijn wij allen over bezig. Natuurlijk mag men mij voortdurend lastig vallen met het feit dat ik er toch maar rekening mee hou dat de Eerste Kamer blijft bestaan, maar dat is de realiteit waarmee wij in de politiek moeten werken.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Akkoord, maar u zegt, als zij blijft bestaan, dan moet zij indirect gekozen worden, want directe verkiezing past niet. In de motie staat echter dat indirecte verkiezing uit democratisch oogpunt ongewenst is. Daar staat uw handtekening onder.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Maar die handtekening is later ingevoegd.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Het is een overweging die tot een bepaald dictum voert, namelijk tot afschaffing van de Eerste Kamer. Als wij beslissen tot handhaven van de Eerste Kamer moet een hele reeks nieuwe overwegen gaan gelden.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Dan moet u een andere motie gaan indienen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dan geldt dus niet meer dat het ondemocratisch is?

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Wij zijn hier bezig aan twee aparte discussies. De eerste, waarin mijn ondersteuning van de motie en van de mededelingen van de heer De Vries ten aanzien van de noodzaak tot afschaffing van de Tweede Kamer was opgenomen, had ik zojuist afgesloten. Vervolgens ben ik, zonder dat wellicht voldoende aan te geven, overgegaan tot een ontleding van de situatie waarin de Regering zich met deze nota begeeft. De Regering wil de Eerste Kamer handhaven en zij voert daarbij redenen aan voor een rechtstreeks verkiezen van de Eerste Kamer. Mijn stelling is dat als de Eerste Kamer rechtstreeks wordt gekozen – hetgeen als de Eerste Kamer gehandhaafd blijft op zich, democratisch gezien, een goede zaak is – dit gevaarlijk kan zijn, omdat het de Eerste Kamer politiek zou versterken en daardoor zou de Eerste Kamer haar bescheidenheid verliezen, een dubbelganger worden van de Tweede Kamer.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Zegt u nu even of u het gewenst of ongewenst vindt.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik vind het in de voorstelling van de Regering ongewenst.

De heer **Bakker** (C.P.N.): De Vries, je motie!

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Alleen bij de medewetgeving is er, naar mijn idee, een enigszins zinvolle taak voor de Eerste Kamer te ontdekken. Het kan nu en dan best nodig zijn dat de mogelijkheid van heroverweging bestaat. De Regering beantwoordt echter niet de *vraag waarom wij daar een Eerste Kamer voor nodig hebben*
De heer De Vries heeft er zojuist op gewezen dat de Raad van State of een soortgelijk college, zeer wel tot een dergelijke taak in staat zou zijn. Een dergelijk college zou kunnen worden aangewezen met inspraak van de volksvertegenwoordiging.
De Regering heeft bovendien niet aangegeven waarom de Eerste Kamer, als het gaat om heroverweging, het recht *van verwerping van wetsontwerpen* moet hebben. In een stelsel van heroverweging past veel beter – het zit in het woord al opgesloten – het recht van terugzending naar de Tweede Kamer. Men overweegt een zaak opnieuw en verzoekt de Tweede Kamer dat ook te doen. In die situatie zou het ook veel beter zijn dat de Tweede Kamer de zaak opnieuw bekijkt, zich al dan niet iets aantrekt van de op- en aanmerkingen en de tekst dan vaststelt. Waarna deze tekst, zonder verdere tussenkomst van de Eerste Kamer, wet wordt.

Jurgens

Dat is allesbehalve, zoals de Regering stelt in het antwoord op vraag 25, een verzwaring van de procedure, integendeel. De Eerste Kamer zal alleen in die gevallen, waarin zij echt opmerkingen heeft, de zaak terugsturen naar de Tweede Kamer. De Tweede Kamer heeft het zelf in de hand hoe snel zij een dergelijk teruggezonden stuk zal behandelen. Wanneer zij beslist, dat zij het toch wil aannemen zoals het oorspronkelijk was vastgesteld, dan beslist zij zo en dan wordt het wetsontwerp wet na contraseign van de Regering. Dat er bij de Eerste Kamer sprake zou zijn van lichtvaardige terugzending, zoals de meerderheid van de commissie Cals-Donner van mening was, kan ik niet inzien, aangezien een mogelijke lichtvaardigheid door de Tweede Kamer vlot kan worden afstraft. Wanneer aan deze zijde van het Binnenhof het gevoel bestaat, dat de Eerste Kamer lichtvaardig zaken terugstuurt, is het eenvoudig om een dergelijk stuk in de Tweede Kamer als hamerstuk aan te nemen en het verder aan het bereik van de Eerste Kamer te onttrekken.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Speelt bij dat terugzendingsrecht de Regering ook nog enige rol, of wordt het een gezellig onderonsje in de Eerste Kamer, die zich beraadt over het wetsontwerp, zonder dat de Regering daarbij verder iets heeft te zeggen?

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Daarbij zou de Regering een rol kunnen spelen. Ik zou de verdere uitwerking daarvan niet in een discussie als deze aan de orde willen stellen. Ik zie trouwens niet in, waarom zij het niet zou doen. Per slot van rekening is de Regering mede-verantwoordelijk voor het wetsontwerp. Ik kan mij wel voorstellen, dat de Regering een veel grotere mate van terughoudendheid betoont dan thans het geval is, omdat zij het niet ten opzichte van de Eerste Kamer maar ten opzichte van de Tweede Kamer zal moeten verdedigen.

Mijnheer de Voorzitter! De Regering heeft onder andere als argument aangevoerd, dat vertraging ontstaat in de wetgeving. Op het ogenblik moet elk wetsontwerp, dat door de Tweede Kamer is aangenomen, apart in de Eerste Kamer worden behandeld. Als dat geen vertraging geeft, weet ik het niet meer. Het is wel zo, dat vele wetsontwerpen, die van de Tweede Kamer komen, aan de overzijde hamerstukken vormen, maar het is duidelijk, dat gewacht moet worden op een vergadering aan de overzijde, voordat het wetsontwerp wet kan worden. Voorts worden veel wetsontwerpen daar wel behandeld, hetgeen zowel Regering als kamerleden veel tijd kost. Ik spreek dan nog maar niet over de verworpen wetsontwerpen, want deze moeten de gehele wetgevingsprocedure opnieuw doorlopen.

Nu is het de vraag op welke wijze bij handhaving van de wens van een Eerste Kamer de taak, die ik dan wel zou toedenken aan de kamer van heroverweging, het beste zou kunnen worden uitgevoerd.

Destijds is de gedachte door de commissie-Burger gelanceerd om alle leden van de Staten-Generaal gezamenlijk – 225 in getal – te doen verkiezen. Dit zou overigens de kiesdrempel opnieuw doen verlagen. Vervolgens zou deze kamer worden opgesplitst in 150 en 75 leden, dan wel in 200 en 50 leden, zoals wij zelf kunnen bepalen naarmate de taak van de kamers duidelijker wordt.

Ik kan mij voorstellen, dat dergelijke leden van de Eerste Kamer een volle dagtaak hebben. Het hebben van nevenfuncties is op zichzelf – ik ben dat met de heer De Vries eens – geen reden om leden van de Eerste Kamer zo bijzonder bekwaam te achten. Als men leden van de Eerste Kamer een volle dagtaak kan toedenken, hebben wij ook een mogelijkheid om de pijnlijke situatie, die voortdurend optreedt, namelijk dat leden moeten worden afgevaardigd naar met name het Europese Parlement, waarvan wij allen hopen dat het sterkere bevoegdheden krijgt, uit de weg te ruimen. Als het Europese Parlement sterkere bevoegdheden krijgt, wordt het nodig, leden voor een volle dagtaak daarvoor te kunnen vrijstellen. Dan zouden de leden van de Eerste Kamer, die dan rechtstreeks zijn verkozen te zamen met de leden van de Tweede Kamer, daarvoor kunnen worden aangewezen. Het gaat dan om een combinatie van lidmaatschap van internationale organisaties en de mogelijkheid van heroverweging. Wat let ons, één internationale kamer te hebben, eventueel met het recht van terugzending, zo men nog enige invloed op de nationale wetgevingsprocedure überhaupt wil geven?

Mijnheer de Voorzitter! Concluderend merk ik het volgende op. Ik zou van de Regering willen horen waarom het eenkamerstelsel zo'n verwerpelijke zaak is en waarom men bij handhaving toch blijft spreken over de lichtvaardigheid en het vertragende effect van een suspensief veto bij de Eerste Kamer. Verder wil ik een opmerking horen over de mogelijkheid de Eerste Kamer met name te bestemmen voor internationale taken. Mocht de Regering haar voorstellen handhaven, dan meen ik dat rechtstreekse verkiezing van de leden van de Eerste Kamer het gevaar in zich bergt, dat de Eerste Kamer zich gaat beschouwen als een volstrekte doublure van de Tweede Kamer. Dit zal een versterking van de positie van de Eerste Kamer meebrengen, waartegen het afnemen van het budgetrecht alles behalve opweegt.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer Bakker heeft de pertinente vraag gesteld, hoe de Regering de positie van de Eerste Kamer in het door haar ontworpen stelsel ziet. Verschillende andere geachte afgevaardigden hebben zich bij die vraag aangesloten. Voordat ik overga tot de beantwoording van de verschillende leden afzonderlijk, wil ik daarover iets zeggen. Vooraf wil ik een vraag beantwoorden van de heer Tilanus. Hij heeft namelijk gevraagd of de 'Keerpuntleden' van het kabinet zich met de handhaving van de Eerste Kamer akkoord hebben verklaard. Alle nota's die naar de Kamer gaan, plegen door de ministerraad eerst te worden behandeld. Dat is derhalve ook met deze nota geschied. Ik heb geen bezwaar om mee te delen dat over de vaststelling van deze nota in de ministerraad zelfs niet een begin van stemming is geweest.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Ook geen begin van ontstemming, begrijp ik.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik ben een enorm open man, maar men moet mij toch niet te veel gaan vragen.

De Regering is van mening dat, gelet op het feit dat er in Nederland een twee-kamerstelsel functioneert en op de wijze waarop het functioneert, handhaving van dat stelsel aanbeveling verdient. De Eerste Kamer – de geachte afgevaardigde de heer De Vries heeft daarover allerlei opvattingen uit het verleden naar voren gebracht – heeft niet de bedoeling te fungeren als bolwerk voor de Kroon. Ik mag eraan herinneren dat in 1868 de Eerste Kamer ernstig heeft overwogen om zich tot de Koning te wenden, ten einde hem erop te wijzen dat hij niet voor de derde keer de Tweede Kamer mocht gaan ontbinden om een door hem gewenst kabinet in het zadel te houden. Hieruit blijkt dat dit bolwerk van de Kroon al vrij vroeg een illusie was, en

Minister **De Gaay Fortman**

naar mijn mening terecht een illusie, indien iemand het ooit serieus zo heeft bedoeld.

De heer **De Vries** (P.v.d.A.): Het is echter de vraag of de Eerste Kamer, zodanig handelend, toch inderdaad niet als bolwerk voor de Kroon is opgetreden.

Minister **De Gaay Fortman**: Daarin heeft de geachte afgevaardigde volkomen gelijk, maar ik neem aan dat hij voor wat dit geval betreft zal zeggen dat de Eerste Kamer een goed bolwerk voor de Kroon zou zijn geweest, indien het ooit tot optreden harerzijds toen zou zijn gekomen.
Ik meen dat men een aantal functies van een Eerste Kamer kan noemen, ik meen dat de geachte afgevaardigde de heer Bakker hierop heeft gewezen. De Eerste Kamer heeft herhaaldelijk op nieuwe ontwikkelingen gewezen. Ik noem slechts één voorbeeld, omdat het nog niet ter sprake is gekomen.
Nadat de soevereiniteitsoverdracht in Indonesië had plaatsgevonden, is het het toenmalige lid van de Eerste Kamer, de heer Anema geweest die in zijn rede bij de algemene politieke beschouwingen in 1949 heeft gezegd: Nu dat vraagstuk is afgedaan, wordt het tijd om de politieke verhoudingen opnieuw te bezien en behoren groepen die zich tegen de soevereiniteitsoverdracht hebben verzet en daarom niet aan de vorming van het kabinet hebben willen deelnemen, te aanvaarden wat is geschied en zich open te stellen voor nieuwe politieke verhoudingen.
Vervolgens moet erop worden gewezen dat de Eerste Kamer weliswaar niet een bolwerk voor de Kroon is, maar wel een taak heeft met betrekking tot de zuiverheid van de politieke verhoudingen en een bijzondere zorg voor de Grondwet en ook voor de verdeling van de machtsverhoudingen binnen de Nederlandse Staat.
Ten slotte is de Eerste Kamer een Kamer die, juist omdat de leden geen tijd hebben om zich ten volle aan het politieke werk te wijden, maar anderzijds door hun maatschappelijke functies midden in het leven van de maatschappij staan, beter dan welke ook geschikt is om te wijzen op de principiële kanten van verschillende vraagstukken, de Regering te wijzen op verkeerde overwegingen die zij aan wetsontwerpen ten grondslag legt en nog eens nadenkt – de heer Van der Sanden heeft al gesproken over de Chambre de réflexion – over hetgeen door de volkskamer tot stand is gebracht. Dat alles in een zin van gedistantieerdheid, een niet onmiddellijke politieke verantwoordelijkheid dragen voor deze of gene samenstelling van het kabinet, maar wel voortdurend alert op nieuwe ontwikkelingen, op de verhoudingen binnen het staatsbestel en op datgene, wat zich aan wetgeving aandient.
De geachte afgevaardigde de heer Tilanus heeft gevraagd, of de Regering ook nog plaats ziet voor een eigen toetsing van het kabinetsbeleid door de Eerste Kamer. Dat kan op zichzelf gebeuren. Er is ook helemaal niets tegen. Ik voorzie dat de Eerste Kamer dat ook zal blijven doen. Ik acht het ook waardevol, zij het dat ik zou pleiten voor handhaving van de thans bestaande regel, dat de Eerste Kamer dit doet met de gedistantieerdheid die haar zozeer siert. Zij moet meer manend, stimulerend en adviserend werken dan in de zin van 'Zo kan het niet langer, nu moet er een einde aan komen'. Ik zeg nu reeds dat bijna alles, wat de Regering voorstelt, niets anders is dan codificatie van hetgeen langzamerhand in de loop der jaren in de praktijk van de Eerste Kamer is gegroeid.
Ten aanzien van de wijziging van het kiesstelsel hebben de heer Tilanus en anderen gezegd: Als gij overgaat tot directe verkiezingen, krijgt gij ook andere mensen in de Eerste Kamer. Ik ben dat niet met de geachte afgevaardigden eens. Hoe is de praktijk op het ogenblik? Hoewel de provinciale staten als kiescollege fungeren, hebben de meeste partijorganen een vaste greep op de fracties in de provinciale staten verworven. De verkiezing voor de Eerste Kamer wordt in feite thans reeds door de partijbesturen geëffectueerd. Wanneer men het karakter van de Kamer handhaaft, zoals dat nu is, zal men er hetzelfde type mensen voor moeten aanzoeken. In de Eerste Kamer zitten nu alleen maar mensen die een bewuste politieke keuze hebben gedaan, belangstelling hebben voor het politieke leven, daarin ook wel een rol willen vervullen, maar dat door hun karakter, door het feit dat zij hun maatschappelijke functie ten volle aanhouden, op een andere wijze doen dan degenen die in de hitte van de politieke strijd van dag tot dag staan.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Als de verkiezing in het districtenstelsel direct zou geschieden, dan moeten deze mensen zich in hun district toch veel meer exponeren dan nu het geval is. Daardoor krijgt men toch een ander soort mensen? Mensen die nu een dergelijke functie willen aanvaarden, zouden dat dan misschien niet willen.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! De praktijk is op het ogenblik al, dat degenen die door een van de kiesdistricten van de Eerste Kamer worden gekozen, zich in een bepaalde betrekking tot dat district voelen staan. Zij vertonen zich daar ook en treden, als men hun dat vraagt, op als spreker op politieke vergaderingen. De leden van de Eerste Kamer zijn zeker geen dark horses. Integendeel, het zijn stuk voor stuk mensen die hetzij regionaal hetzij nationaal in hun partij een bepaalde, niet onbelangrijke plaats hebben.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Dat heb ik ook niet ontkend.

Minister **De Gaay Fortman**: Neen, ik bedoel maar dat de wijziging van indirecte naar rechtstreekse verkiezing naar mijn mening niet zal leiden tot een ander type leden van de Eerste Kamer. Ik geloof ook niet dat het lidmaatschap meer beslag op de mensen zal leggen dan op het ogenblik.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Zij moeten toch de boer op; zij moeten zich in hun district toch waarmaken.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat gebeurt nu al, mijnheer de Voorzitter. Er is geen politieke partij, die de leden van de Eerste Kamer ontziet, wanneer zij meent, dat het optreden van haar leden in die Kamer voor haar politiek gewin kan brengen. Integendeel, zou ik haast zeggen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Daarin zit het nu juist.

Minister **De Gaay Fortman**: Mag dat ook al niet meer?

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Er is toch sprake van een geheel andere manier van benaderen door de leden van de Eerste Kamer. Juist die gedistantieerdheid kan met zich brengen, dat men zich in de woelingen van een verkiezingsstrijd niet geheel overeind kan houden. Als men die eis wel stelt, ook aan leden van de Eerste Kamer vrees ik, dat het type, dat er nu in zit, in de toekomst een witte raaf zal worden.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Het type Van Riel.

De heer **De Vries** (P.v.d.A.): Er zullen in ieder geval weer een paar nevenfuncties sneuvelen.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Iemand, die krachtens zijn functie in het politieke leven nl. lid van de Eerste Kamer, een gedistantieerde positie inneemt ten opzichte van

Minister **De Gaay Fortman**

het politieke bedrijf, is niet per definitie een man of vrouw, die ondergaat, wanneer ergens een politieke storm opsteekt.
De Regering is van mening, dat het stelsel van getrapte verkiezingen voor de Eerste Kamer, dat in 1848 is ingevoerd, toen voor de Tweede Kamer het censuskiesrecht werd ingevoerd, in de huidige politieke verhoudingen niet meer past en dat men ten aanzien van een dergelijk politiek lichaam niet kan verdedigen, dat het niet rechtstreeks door de kiezers wordt gekozen en door een rechtstreekse band met de kiezers zijn legitimatie verkrijgt. Wij achten de verkiezingen door de provinciale staten een anachronisme, dat wij graag zien verdwijnen.
Er is ook gewezen op omstandigheden in de landen buiten ons land, waarvan men zegt, dat de verkiezingen er ook op een andere wijze plaatsvinden. De geachte afgevaardigde de heer Tilanus heeft in dit verband gewezen op Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Wat Duitsland betreft moet worden opgemerkt, dat de Bundesrat bestaat uit de minister-presidenten en andere leden van de regering van de Länder. Er is dus geen sprake van een verkiezing. Zij zijn lid van de Bundesrat op grond van het feit, dat zij deel uitmaken van de regering van de Länder.
In Engeland, wat het Hogerhuis betreft, is, tenzij het recent is gewijzigd, naar mijn mening van een verkiezing ook geen sprake, maar heeft men te maken met de door de Kroon benoemde leden – de zogenoemde – life-peers- en de erfelijke peers, die al van voorvader op voorvader in het Hogerhuis zitting hebben. Beide lichamen zijn dus totaal verschillend. Deze lichamen zijn niet vergelijkbaar met onze Eerste Kamer, die op het ogenblik in elk geval wordt gekozen.
Ik kan het niet met de geachte afgevaardigde de heer De Kwaadsteniet in dezen eens zijn, hoe minzaam hij mij ook aan het einde van zijn rede heeft bejegend. Er wordt wel eens gezegd: De hele bedoeling van de zaak is niet anders dan versterking van de positie van het kabinet. Ik begrijp eenvoudig het gebrek aan vertrouwen in eigen kunnen en mogelijkheden van het parlement niet. Ik geloof, dat de laatste parlementaire geschiedenis sinds september duidelijk heeft gemaakt, dat er geen sprake is van versterking van de positie van de Regering, maar dat zij integendeel voortdurend de medewerking van het parlement nodig heeft, zelfs bij zeer kleine dingen, om in het zadel te kunnen blijven.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dit is natuurlijk niet het systeem, dat u, Excellentie, zich met de onderhavige wijziging van de Grondwet voor ogen stelt.

Minister **De Gaay Fortman**: Het is een systeem, dat men niet kan vastleggen, omdat men gelukkig de wijze van werking van parlementen niet exact kan vastleggen. Men kan hoogstens kleine aanzetten geven in de Grondwet of in andere wetten, maar men kan het nooit exact vastleggen, omdat een parlement een levend lichaam is, dat de gang van zijn eigen leven – dit geldt ook voor de functies ervan – zelf bepaalt.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Net als een verdeeld kabinet.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Ik wil erop wijzen, dat het zeker in dit geval niet leidt tot versterking van de positie van het kabinet, omdat het juist de taak van de Eerste Kamer en haar positie als een beperkte ziet.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Die laatste zin van u was niet helemaal glashelder.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Het spijt mij, maar ik dacht dat uit de hele nota wel bleek dat de Regering voor de Eerste Kamer slechts een beperkte taak ziet. Als men voor een bepaald onderdeel van de volksvertegenwoordiging slechts een beperkte taak ziet, betekent dat niet dat men daardoor de positie van het kabinet wil versterken, maar wel dat men het volle accent wil leggen op die Kamer, waarmede het kabinet juist in overwegende mate te maken heeft.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat kan, maar u vermindert toch in feite de kracht van een tegenspeler van het kabinet.

Minister **De Gaay Fortman**: Neen, ik heb zojuist gezegd: het is in wezen een codificatie van datgene, wat in de praktijk van de Eerste Kamer reeds is gegroeid.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Daarover moeten wij straks toch nog eens praten.

Minister **De Gaay Fortman**: Daarvan stel ik mij dan veel voor!
Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer Tilanus heeft nog gevraagd: Zou men het niet zo kunnen stellen, dat de verkiezingen voor de provinciale staten niet achterlopen, maar juist vooruitlopen op komende Tweede-Kamerverkiezingen? Dat is nu precies, aan welke kant van de streep je gaat staan. Een feit is, dat, wanneer door een Tweede-Kamerverkiezing de politieke verhoudingen in de Tweede Kamer zich ingrijpend wijzigen en die tendens zet zich door bij de volgende provinciale-statenverkiezingen, nochtans voor een deel van de Eerste Kamer de samenstelling bepaald blijft door provinciale-statenverkiezingen, die enige tijd geleden hebben plaatsgevonden. Ik kan zo vlug niet narekenen wat de geachte afgevaardigde de heer De Vries heeft gezegd, maar ik acht het helemaal niet onmogelijk dat een blijkens de inzichten van de kiezers verouderde samenstelling van provinciale staten nog geruime tijd langer in de Eerste Kamer doorwerkt dan gedurende een termijn van zes jaar.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Maar dat betekent dat het effect, dat u vreest – wat ik wel gedeeltelijk met u eens ben – wordt weggenomen door de gedachte die de heer De Kwaadsteniet naar voren heeft gebracht van een vierjarige periode voor de Eerste Kamer.

Minister **De Gaay Fortman**: Ja, ik ben ook voor die vier jaar. Dat is nogal duidelijk. Mijn bezwaar heft men echter niet voldoende op als men de provinciale staten als kiescollege handhaaft en bovendien – maar dat is een principieel bezwaar – acht ik het onjuist dat een deel van de volksvertegenwoordiging getrapt wordt gekozen in een tijd, waarin men erop uit is om de kiezer meer directe invloed te geven op het politieke bedrijf.
Mijnheer de Voorzitter! De beantwoording van de vraag, hoe het zit met het synchroniseren van de verkiezingen voor de Eerste Kamer en de ontbinding van de Eerste Kamer, wil ik gaarne aan de regeringscommissaris overlaten, hoewel het natuurlijk ook mogelijk is dat de Staatssecretaris daarover zijn licht laat schijnen.
Ik heb er al op gewezen, dat ik van mening ben dat volgens het door de Regering voorgestelde in wezen de Eerste Kamer niet minder bevoegdheden krijgt dan zij op het ogenblik de facto uitoefent. Ik wil er nog op wijzen, dat de Eerste Kamer zelf heeft besloten tot een beperking van de begrotingsbehandeling, die in wezen betekent dat de begroting administratief wordt afgedaan. De Kamer spreekt daarover niet meer. Zelfs het feit dat er dekkingsplannen zijn – en die zijn er de laatste jaren voortdurend – heeft de Eerste Kamer niet ervan weerhouden, begrotingen administratief af te doen en toch over het dekkingsplan te spreken. Het lijkt mij dat dit ook helemaal klopt met de taak van de Eerste Kamer om zich met de algemene lijnen van het

Minister **De Gaay Fortman**

regeringsbeleid bezig te houden en niet in de details af te dalen. Men zal dus de algemene politieke en de algemene financiële beschouwingen houden, waarbij de Kamer het dekkingsplan altijd mede behandelt.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Maar zij heeft er niet ten principale afstand van gedaan.

Minister **De Gaay Fortman**: Neen, mijnheer de Voorzitter, dat weet ik. Ik ontken dus ook niet dat dit een verandering in de wetgeving betekent. Ik zeg alleen, dat een verandering in de wetgeving zou aansluiten bij een door de Kamer zelf reeds toegepaste praktijk, een praktijk die mij juist lijkt. Herhaaldelijk is het namelijk gebeurd – ik heb mij zeer goed kunnen voorstellen, dat dit tot grotere ergernis van ministers en hun medewerkers gebeurde – dat de begroting van Buitenlandse Zaken, die als laatste aan de orde kwam, werd behandeld in de maand juni van het lopende jaar, terwijl men ten departemente al wist, hoe de begroting voor het nieuwe jaar eruit zag. Hetzelfde gold voor andere begrotingen.
Het leidde ook, mijnheer de Voorzitter, tot een afdalen in details. Ik heb het zelf nog uitvoerig meegemaakt. Bij de behandeling van Waterstaat moest altijd worden gesproken over de nieuwe brug bij Kampen en over een tweede brug bij Zutphen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Bij het zes-districtenstelsel zal dit nog sterker het geval zijn, dan wil weer iedereen over zijn eigen brug spreken.

Minister **De Gaay Fortman**: Dit ducht ik niet, mijnheer de Voorzitter. Eerste-Kamerleden zijn zo 'gebakken', dat zij zich weinig gelegen laten liggen aan de directe belangen. Toen de begroting nog in volle omvang door de Eerste Kamer werd behandeld, hield men zich zeer gaarne bezig met details. Dit is door de wijziging van stelsel in belangrijke mate verminderd.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Iedereen is het erover eens, dat de wijziging een verbetering is, maar de Eerste Kamer heeft het recht, bij bepaalde ontwikkelingen onmiddellijk een beleidsdebat over een bepaalde begroting te houden. Dit recht wil de Regering haar ontnemen.

Minister **De Gaay Fortman**: Hierover bestaat tussen de geachte afgevaardigde en mij geen verschil van mening. Het gaat om een wijziging in de wetgeving, die zich aanpast bij de reeds enkele jaren door de Eerste Kamer gevolgde praktijk.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Dan zoudt u bijvoorbeeld ook gedurende een aantal jaren kunnen constateren, dat de Eerste Kamer alle wetsontwerpen aanneemt die haar door de Tweede Kamer zijn gezonden, maar dat is op zich zelf toch ook geen argument om de Eerste Kamer het recht van verwerping te ontnemen.

Minister **De Gaay Fortman**: Dit houdt hiermede verband, dat de Tweede Kamer ten volle gebruik maakt van het budgetrecht. Zij kan ook door amendering bijsturen. Dit recht ontbeert de Eerste Kamer. Hierdoor heeft altijd al de behandeling van een begroting in de Eerste Kamer een wat onwezenlijk karakter gedragen. Men kon wel wensen uiten, maar men kon in wezen niets aan de zaak zelf veranderen, hetgeen mij niet geheel in overeenstemming lijkt met wat het budgetrecht van de volksvertegenwoordiging behoort in te houden.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Men kan zich toch, om politieke redenen, tegen een begroting in haar geheel verklaren? Dat gebeurt zelfs in deze Kamer.

Minister **De Gaay Fortman**: Dit is inderdaad mogelijk, maar er is geen sprake van, dat de Eerste Kamer er op het ogenblik nog toe zou overgaan, een begroting te verwerpen. Zij heeft dit voor het laatst in 1908 gedaan. De praktijk is steeds meer geworden, dat zij uiterst voorzichtig is, daar waar een minister of een kabinet het vertrouwen van de Tweede Kamer geniet, om hier tussen te komen en te zeggen: Mijn vertrouwen krijgt gij niet. Het is al jaren zo, dat de Eerste Kamer elk conflict met de Regering uit de weg gaat. Ik kan mij ook niet herinneren, dat sinds de tweede wereldoorlog één minister in de Eerste Kamer ten val is gebracht. Zij heeft telkens zorgvuldig hiertegen gewaakt. Het voorbeeld dat de geachte afgevaardigde de heer Bakker noemt – inzake de wet op het collegegeld – is nu juist een voorbeeld ervan, dat de Eerste Kamer, rekening houdende met het feit dat het wetsontwerp door de Tweede Kamer was aangenomen,
. . . .

De heer **Bakker** (C.P.N.): Het is dus niet 'rekening houdend met', maar 'constaterende dat'.

Minister **De Gaay Fortman**: Goed, mijnheer de Voorzitter, ik aanvaard gaarne het amendement van de geachte afgevaardigde de heer Bakker, het is door mij overgenomen en maakt geen onderwerp van beraadslaging meer uit . . .

De heer **Bakker** (C.P.N.): U was halverwege een zin.

Minister **De Gaay Fortman**: . . . . constaterende, dat de Tweede Kamer het had aangenomen, met een behoorlijke meerderheid en de Regering vervolgens zei: voor ons is dit wetsontwerp een levensvoorwaarde, een niet onbelangrijk aantal leden der Eerste Kamer heeft gemeend, dat zij niet verantwoord waren wanneer zij een conflict met de Regering uitlokten, gezien het feit, dat de Regering het vertrouwen van de Tweede Kamer had.

De heer **De Vries** (P.v.d.A.): Kan de Minister misschien wat duidelijker uiteenzetten, wat nu precies de verdienste van de Eerste Kamer was bij de behandeling van de Collegegeldwet?

Minister **De Gaay Fortman**: Ik vind dat helemaal niet een verdienste van de Eerste Kamer. Het gaat er nu om, dat ik duidelijk tracht te maken dat de praktijk van de Eerste Kamer al jarenlang is, dat zij het conflict met de Regering vermijdt omdat zij van mening is dat een conflict met de Regering alleen in de Tweede Kamer mag ontstaan.

De heer **De Vries** (P.v.d.A.): Wat de Minister eigenlijk zegt is, dat de Eerste Kamer zich al jarenlang erbij neerlegt, dat zij geen consequenties moet verbinden aan de gedachtengangen, die zij ontwikkelt. Naar mijn smaak is dat iets, dat sterk pleit in de richting van: Laten wij er dan helemaal mee ophouden.

Minister **De Gaay Fortman**: In de gedachtengang van de geachte afgevaardigde zou ik vermoedelijk woorden van gelijke strekking spreken. Ik ben van mening dat de Eerste Kamer door haar manende en richting gevende functie, door haar heroverweging van wetsontwerpen en beleidsvoornemens van de Regering, een uiterst nuttige functie vervult en als zodanig ook op het regeringsbeleid een invloed heeft, die moeilijk cijfermatig te schatten is, maar die op allerlei punten in de geschiedenis tot uitdrukking is gekomen.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Nu maakt de Minister het wel al te mooi.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik maak het niet te mooi. Ik heb het over de werkelijkheid.
Ik heb al gezegd dat ik er geen bezwaar in zie, dat het budgetrecht verdwijnt, omdat dit naar mijn overtuiging op het

Minister **De Gaay Fortman**

ogenblik een onwezenlijk karakter draagt. Het recht van amendement heeft de Eerste Kamer zoals ik er nu over denk, terecht niet. Ik acht het ook niet nodig, wanneer een grondwetsherziening in eerste lezing door beide kamers is behandeld en daarna de tweede lezing door de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden, dan nog een lezing door de Eerste Kamer te doen plaatshebben, vooral niet, nu in het stelsel van de Regering naar een zoveel mogelijk gelijke samenstelling van beide kamers gestreefd wordt.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Dat is dan toch wel het onderstrepen van het doublure-karakter van de Eerste Kamer door de Minister, waarop ik overigens nog nader terugkom bij punt 10 van de nota.

Minister **De Gaay Fortman**: De wetsontwerpen die de Grondwet betreffen en die de Eerste Kamer zouden bereiken in tweede lezing, zijn wetsontwerpen die de Eerste Kamer al in eerste lezing heeft aanvaard.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Met een gewone meerderheid.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat dit zo is, is voor mij geen novum.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): De Minister heeft echter nog steeds geen argumentatie gegeven, waarom nu zo terloops die twee derden meerderheid bij tweede lezing verdwijnt. Ik kan mij voorstellen, dat de Minister geen behoefte heeft aan een tweede lezing, maar daarmede is nog niet het argument gegeven, waarom de Eerste Kamer helemaal niet met een gekwalificeerde meerderheid eraan te pas mag komen.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik meen dat in het voorgaande al gezegd te hebben. Ik zie van een tweede lezing voor de Eerste Kamer in een stelsel, waarbij de Eerste Kamer ongeveer dezelfde samenstelling heeft als de Tweede Kamer, geen voordeel. Om die zware procedure enigermate te bekorten, zie ik er voordeel in dat niet te continueren.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Gesteld nu, dat wij geruime tijd het systeem hebben van de politiek gelijk samengestelde kamer. Als de Minister ervan uitgaat, dat het niet nodig is dat de Eerste Kamer zich in een tweede lezing met gekwalificeerde meerderheid over ontwerpen buigt, dan kan de Minister ook zeggen, dat bij *de eerste lezing de Eerste Kamer al* precies hetzelfde is samengesteld als de Tweede Kamer en dat dus de Eerste *Kamer over de grondwetswijzigingen* eigenlijk maar helemaal niet gehoord behoeft te worden.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Over geen één wetsontwerp.

Minister **De Gaay Fortman**: Zo ligt het natuurlijk niet. Het gaat om de procedure van grondwetswijziging, die een zware procedure is. Ik zeg daarvan, juist omdat het twee lezingen betreft – niet wanneer het één lezing betreft; dan zou ik zeggen dat ook het oordeel van de Eerste Kamer moet worden gevraagd – en waar de kamer, die, politiek gezien, de belangrijkste is en het meeste gewicht heeft, zich al over de zaak heeft uitgesproken, het niet noodzakelijk te achten, dat de Eerste Kamer daarna ook nog eens haar oordeel erover geeft.
De geachte afgevaardigde de heer De Kwaadsteniet heeft gezegd dat wij bezig zijn de Eerste Kamer uit te kleden. Dat is een weinig aantrekkelijke gedachte, die mij ook niet juist lijkt, omdat de Eerste Kamer het recht behoudt, wetsontwerpen te verwerpen. Dat maakt de positie van de Eerste Kamer aan de ene kant machtig, aan de andere kant zeer moeilijk. In de positie die de Eerste Kamer in de loop der tijden is gaan innemen, is het duidelijk geworden dat zij alleen dan wetsontwerpen verwerpt, wanneer zij er diep van overtuigd is dat het wetsontwerp, zoals het daar ligt, niet tot wet behoort te worden verheven. Ook daarmee betracht de Kamer grote terughoudendheid. Het aantal verworpen wetsontwerpen blijft binnen zeer geringe aantallen. Het betekent wél dat de Kamer, juist omdat zij de mogelijkheid van verwerping heeft, toch een bepaald politiek gewicht niet ontbeert.
De geachte afgevaardigde de heer De Kwaadsteniet heeft ook nog gesproken over een betere functionering van het enquêterecht, zoals door mijn vroegere collega Boukema is bepleit. Als ik het mij goed herinner, heeft hij in dat artikel er niet over gesproken dat het enquêterecht ook aan de Eerste Kamer zou moeten worden gegeven, maar heeft hij gepleit voor een betere hantering van dat enquêterecht door de Tweede Kamer. Hij zwijgt over de Eerste Kamer.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): De heer Boukema laat het in zijn artikel in het midden. Hij spreekt niet uitsluitend over het enquêterecht voor de Tweede Kamer.

Minister **De Gaay Fortman**: Hij schrijft over het enquêterecht. En aangezien het enquêterecht onder de huidige *verhoudingen alleen toekomt aan de* Tweede Kamer, lijkt het mij voor de hand te liggen dat . . . .

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): U vergist zich, Excellentie. Sinds de jaren negentig . . . .

Minister **De Gaay Fortman**: Inderdaad, *ik ben in de war en maak de Kamer* daarvoor mijn verontschuldigingen. Ik bedoel dit te zeggen: het pleiten voor een betere functionering van het enquêterecht behoeft nog niet te betekenen dat men er voorstander van is, dat het nu ook door de Eerste Kamer moet worden ter hand genomen.
Behalve dat de Eerste Kamer het recht behoudt om wetsontwerpen te verwerpen, zij het ook dat zij dat recht niet dan met terughouding zal moeten hanteren, heeft zij nog een mogelijkheid om aan de Regering haar mening kenbaar te maken, te weten de motie. Ook van de motie pleegt de Kamer geen overdreven gebruik te maken, maar het is herhaaldelijk – de laatste tijd zelfs wat meer dan vroeger – voorgekomen. Het is een duidelijke aanwijzing dat de Kamer wenst dat het beleid in een bepaalde richting zal worden gevoerd.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dus toch!

Minister **De Gaay Fortman**: De heer De Kwaadsteniet heeft ook gesproken over het verkapte recht van amendement en de toezegging van een novelle. De geachte afgevaardigde is zo vriendelijk geweest, mij de door hem uitgesproken tekst ter hand te stellen. Als ik het goed heb gezien, heeft hij gezegd dat de Kamer het recht heeft een novelle te verlangen. Ik meen dat wij het er allen over eens zijn, dat de Eerste Kamer dat recht nu juist niet heeft. Ik herinner de geachte afgevaardigde aan wat de minister van Justitie in 1928 heeft gedaan bij de behandeling van het wetsontwerp tot herziening van het vennootschapsrecht. Daarbij drong de Eerste Kamer aan op een novelle, waardoor de besloten vennootschap in de zin zoals men het toen bedoelde in het wetsontwerp zou worden geïncorporeerd. De toenmalige minister van Justitie, de heer Donner, heeft er zich bij die gelegenheid zorgvuldig van onthouden een novelle toe te zeggen. Hij heeft alleen toegezegd dat hij bereid was, een commissie te benoemen die zou nagaan of het wenselijk was, de besloten vennootschap alsnog in de nieuwe wetgeving te incorporeren.
Hij heeft die commissie inderdaad ingesteld. Frappant was dat hij daarin al-

Minister **De Gaay Fortman**

leen leden benoemde waarvan bekend was dat zij voor de opneming van de besloten vennootschap in de nieuwe wetgeving waren. Hij heeft vervolgens, zoals hij beloofd had, het advies van die commissie ten uitvoer gelegd en is met een novelle gekomen, echter zonder die novelle aan de Kamer te hebben toegezegd. Ik ben van mening dat de Eerste Kamer niet het recht op een novelle heeft.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik denk dat de Minister bedoelt dat zij het formele recht niet heeft, maar in feite kan men een novelle eisen, op straffe van verwerping van het voorstel. Men heeft geen recht, maar men doet het toch.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat kan men wel eisen, maar het is tot nu toe nog nooit voorgekomen dat de Regering zonder meer toezegde dat zij met een novelle zou komen. Dat is althans nooit gebeurd in de tijd dat ik de parlementaire geschiedenis nu zelf meemaak.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Het hangt er toch van af hoeveel waarde de Regering er op een bepaald moment aan hecht een bepaald wetsontwerp door de Eerste Kamer te krijgen.

Minister **De Gaay Fortman**: Natuurlijk.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Als een voorwaarde van de Eerste Kamer is dat er straks een novelle zal komen, dan zal die novelle er komen. Dat spreekt vanzelf.

Minister **De Gaay Fortman**: Het ging mij erom dat de geachte afgevaardigde de heer De Kwaadsteniet sprak over een recht van de Eerste Kamer op een novelle en ik heb gezegd dat dat recht, naar mijn mening, niet bestaat.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Formeel niet, maar feitelijk wel.

Minister **De Gaay Fortman**: De geachte afgevaardigde heeft dat gezegd en ik heb het begrepen, maar ik vind het voor mijn betoog niet relevant.
Ik kom nu op het verkapte recht van amendement. Bij een stelsel waarbij de Kamer, die het laatste het woord heeft, moet aannemen, maar mag verwerpen is het natuurlijk onvermijdelijk – dat ligt in het stelsel opgesloten – dat die Kamer zal aangeven waarom zij verwerpt in de hoop – als zij tenminste het wetsontwerp als zodanig overigens een goed wetsontwerp acht – dat aan haar verlangens tegemoet zal worden gekomen.
Vandaar dat ik de discussie over het verkapte recht van amendement wel heel interessant vind, omdat die een aantal mensen tot heel scherpzinnige constructies heeft gebracht, maar ik blijf van mening dat, hoe men het ook wendt of keert, de Eerste Kamer langs de weg van de verwerping een zekere inhoudelijke invloed op de wetgeving heeft.
Ik acht die niet onjuist en ik heb er geen moeite mee. Ik vind dat de voorbeelden uit de laatste tijd duidelijk maken dat het tot goede resultaten heeft geleid.
Door de heer Jurgens is vervolgens het recht van terugzending ter sprake gebracht. Als men vindt dat de verhouding tussen de beide Kamers niet moeilijk moet worden gemaakt, dan moet men vermijden over een recht van terugzending te gaan praten, want dat zal nu juist de frustratie en irritatie tussen de beide Kamers geven.
Men pleegt hier de zaken uiterst grondig te bekijken. Nu komt het bij de Eerste Kamer die meent dat bepaalde dingen toch anders moeten. Het wetsontwerp wordt teruggezonden. In de Tweede Kamer is men toch al zwaar belast met allerlei werk en dan krijgt men het vervelende dat de Eerste Kamer wederom gebruik heeft gemaakt van het recht van terugzending. Niemand weet, gezien de overbelasting van de Tweede Kamer, of na die terugzending het wetsontwerp weer spoedig zal kunnen worden bekeken.
Er zijn ook nog allerlei vragen over de manier waarop die terugzending geregeld zou moeten worden, maar laten wij ons daarin vooral niet verdiepen, want zonder dat is de materie van vandaag al moeilijk genoeg.
Het zal echter ongetwijfeld tot vertraging aanleiding geven en dan tot een grotere vertraging dan die welke het bestaan van de Eerste Kamer nu oplevert.
Het zal er ook toe bijdragen dat de Eerste Kamer de haar toegezonden wetsontwerpen veel meer in details gaat beschouwen. Dat ligt in de aard der dingen. Wanneer een mens macht heeft, dan probeert hij die macht ook uit te oefenen. Soms vindt hij het zelfs een plicht die macht uit te oefenen.
Het zal dus veel meer leiden tot een herhaling van dezelfde discussies die hier hebben plaatsgevonden. Men zou zelfs kunnen beleven dat een amendement hier verworpen is en dat de Eerste Kamer het wetsontwerp terugzendt omdat zij van mening is dat het amendement behoort te worden aangenomen.
Ik ducht voor de verhouding tussen de twee Kamers der Staten-Generaal niets dan moeilijkheden van het recht van terugzending.
Ik vind het ook helemaal niet nodig, omdat ik een voorstander ben van een zich gedistantieerd opstellende Eerste Kamer, die zich alleen met de grote lijnen van wetsontwerpen en beleid bezighoudt en die voor het overige het eigenlijke detailwerk, terecht, aan de Tweede Kamer overlaat.
Wanneer wordt gezegd, dat de directe verkiezingen de verhoudingen tussen beide Kamers niet ten goede zullen komen, moet ik bekennen dat niet te begrijpen. Ik zie niet in, waarom de verhouding tussen beide Kamers aardiger zou zijn omdat de Eerste Kamer is gekozen door provinciale staten en de Tweede Kamer rechtstreeks door de kiezers dan wanneer ook de Eerste Kamer rechtstreeks door de kiezers is gekozen. Ik meen dat, als men zich bezorgd maakt over de verhouding tussen beide Kamers, het voor beide veel plezieriger is wanneer zij op dezelfde vorm van mandaat zich kunnen beroepen.
Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigden de heren De Kwaadsteniet en Tilanus hebben gezegd: Er komt een nieuw type politieke leider; er komt concurrentie tussen de fractievoorzitters in de Eerste en Tweede Kamer. Uit het feit, dat ik ervan overtuigd ben dat een ander type mensen in de Eerste Kamer blijvend zal worden gekozen in vergelijking tot Tweede Kamer, blijkt al dat ik die vrees niet ducht. Juist wanneer de Eerste Kamer die beperkte en beheerste taak krijgt, die zij thans reeds heeft en die de Regering wil continueren, behoeft men voor dergelijke concurrentie niet bevreesd te zijn. Het feit, dat een fractievoorzitter van een bepaalde partij in de Eerste Kamer zijn mandaat ontleent aan de verkiezing door een bepaald college van provinciale staten en dat zijn collega in de Tweede Kamer via rechtstreekse verkiezingen door de kiezers is gekozen, behoeft er niet toe te leiden, dat tussen beide geen frictie zou kunnen ontstaan.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Maar het is toch duidelijk, dat zij minder concurrenten van elkaar zijn dan wanneer zij dezelfde kiezerslegitimatie krijgen?

Minister **De Gaay Fortman**: Ik begrijp dat niet, mijnheer de Voorzitter. Het zit in het type mensen. De een is volop een politiek leider. De ander is een politieke figuur, die in een kamer van veel beperktere taak zijn werk moet doen

Minister **De Gaay Fortman**

en die bovendien werkt in een kamer, die zich nu reeds allerlei beperkingen oplegt waar het erom gaat, onmiddellijk politiek op te treden.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): U hebt zojuist gezegd, dat het plezieriger is wanneer men zich op eenzelfde mandaat kan beroepen. Ik begrijp dat helemaal niet. Nu betracht de Eerste Kamer terughoudendheid, omdat zij niet direct is gekozen, terwijl de Tweede Kamer, die wel eens de volkskamer wordt genoemd, wel direct wordt gekozen. Ik begrijp niet dat, als beide kamers direct gekozen worden, het dan plezieriger wordt. Ik vrees juist, dat men meer met elkaar in strijd kan komen en dat die strijd niet - althans minder dan nu – opgelost kan worden omdat men zich op eenzelfde mandaat beroept.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Ik heb daarmee ervaring. Ik heb, toen ik fractievoorzitter van de ARP in de Eerste Kamer was, nooit bemerkt, dat mijn collega in de Tweede Kamer tegen mij zei: Wil jij je mond eens houden, want jij bent maar een mannetje dat niet rechtstreeks is gekozen. Zo functioneert het natuurlijk niet.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Hoe zal het in de toekomst dan functioneren?

Minister **De Gaay Fortman**: Precies zoals het nu functioneert, namelijk dat men elkaar beschouwt als gelijkwaardig maar ongelijk in politieke functie.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Het is verre van logisch.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Daarin komt naar mijn mening geen verandering. Ik heb al gezegd, dat ik in deze omstandigheden, in de tijd, waarin wij leven, een getrapte verkiezing van politieke figuren een onwezenlijke zaak vind.
De geachte afgevaardigde de heer Abma heeft gevraagd: Waarom wilt gij toch het takenpakket wijzigen, de Eerste Kamer legt zich toch al beperkingen op bij de begrotingsbehandeling? Ik heb al gezegd, dat hetgeen de Regering voor ogen staat in wezen een codificatie is van datgene wat zich in de loop van de parlementaire praktijk met betrekking tot de Eerste Kamer heeft voltrokken. Er is helemaal geen sprake van, dat de Regering de Eerste Kamer de tanden zou willen uittrekken. Integendeel, zij wil het politieke mandaat van de Eerste Kamer versterken en daartegenover, ook ter bespoediging van de afhandeling der zaken, het budgetrecht en de tweede lezing door de Eerste Kamer van de grondwetsherziening afschaffen.
Ik erken dat men, voor wat het laatste betreft, niet kan spreken van een praktijk van de Eerste Kamer, hoewel het wel opvallend is - ik heb dat bij de laatste grondwetsherziening nog een nagekeken - hoe weinig de Eerste Kamer bij de tweede lezing van de laatste grondwetswijziging zich heeft doen gelden.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat is weleens anders geweest.

Minister **De Gaay Fortman**: Inderdaad, maar in de laatste tien jaren heeft zich in de wijze waarop de Eerste Kamer haar eigen praktijk heeft ontwikkeld een belangrijke verandering voltrokken, die ik een verandering ten goede vind.
Daarom meen ik dat men niet kan zeggen dat de Eerste Kamer de tanden worden uitgetrokken. Zij behoudt het recht van verwerping van wetsontwerpen en het recht van indienen van moties. Zou zij er prijs op stellen, dat zij ook het enquêterecht behoudt, dan zou dat zeker bij mij niet op overwegende bezwaren stuiten.
De geachte afgevaardigde heeft ook gezegd dat de directe verkiezing zal leiden tot een andere kwaliteit van de bemanning. Ik heb al doen blijken in mijn antwoord aan andere geachte afgevaardigden dat ik dat niet zie.
Ik heb in verband met de opmerkingen van de geachte afgevaardigde de heer Bakker al gezegd, dat ik geen overwegend bezwaar heb tegen de afschaffing van het budgetrecht in verband met de belastingontwerpen die met het dekkingsplan samenhangen. Juist omdat de Eerste Kamer algemene financiële beschouwingen houdt, waarin zij haar oordeel kan geven over het beleid dat de Regering financieel en monetair wil gaan voeren, kan zij ook met een gerust hart spreken over de belastingontwerpen. Ik verwacht niet dat zij zal zeggen: Omdat ik nu niet meer de begrotingen zelf vaststel, heb ik met het dekkingsplan niets te maken. Zij heeft wel te maken met de algemene lijn van het regeringsbeleid, die uit de Troonrede, uit de begrotingen en uit het dekkingsplan blijkt.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Het gaat er mij om, dat er twee elementen van wetgeving zijn, die politiek en materieel zo nauw met elkaar samenhangen, dat bepaalde begrotingswetten en stukken begrotingsbeleid weer uitdrukking vinden in andere stukken wetgeving en dat men dit vrij willekeurig in tweeën knipt.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik ontken natuurlijk niet dat het betoog van de heer Bakker in zich zelf sluitend is. Het is een betoog dat men kan voeren. Ik heb al doen blijken dat voor mij het bezwaar hierin zit, dat juist bij behandeling van begrotingsontwerpen in het verleden is gebleken dat dan eerst recht de doublure ontstaat en dat naar mijn mening aan het budgetrecht vastzit het recht van amendement, een recht dat het stemmen tegen begrotingen iets is, wat betrekkelijk zelden voorkomt; zelfs niet in verhoudingen waarin oppositie en Regering tegenover elkaar staan. Ik ontken niet dat het voorkomt, dit om te voorkomen dat de geachte afgevaardigde mij zegt dat er wel eens fracties zijn die tegen een begroting stemmen. Dat is mij bekend; dit maakt ons stelsel mogelijk.
Ik heb al uiteengezet dat naar mijn mening het zwaartepunt politiek gesproken in de Tweede Kamer moet blijven liggen en dat daarnaast de Eerste Kamer manend, richting aangevend en adviserend kan optreden. De geachte afgevaardigde de heer Bakker heeft terecht gezegd dat in ons stelsel de vertrouwenskwestie pas aan de orde komt, doordat in wezen de Regering haar stelt en dat een motie van wantrouwen van de zijde der Kamer – een motie waarin het vertrouwen wordt opgezegd – expressis verbis bij ons vrijwel niet voorkomt.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Ik dacht dat enige tijd geleden een dergelijke motie was ingediend.

De heer **Bakker** (C.P.N.): In reële verhoudingen niet.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat dacht ik ook.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Dat zullen wij bij de stemming dan wel zien.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Nu kan de vertrouwensregel op allerlei manieren werken. Een voor een Minister vitaal wetsontwerp kan worden verworpen. De Kamer kan weigeren, mee te gaan met een bepaald beleidsvoornemen, waaraan het lot van het kabinet is verbonden. Een bepaalde motie kan worden aangenomen of een voor het kabinet vitaal wetsontwerp kan worden verworpen. De regel kan echter ook langs een andere weg werken, een niet onmiddellijk zichtbare weg. In 1950 is de toenmalige minister van Oorlog en Marine

Minister **De Gaay Fortman**

afgetreden omdat duidelijk was, dat hij het vertrouwen van de Kamer had verloren, maar zonder een uitdrukkelijke uitspraak van de Kamer. In 1962 is de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid afgetreden, niet omdat de Kamer een wetsontwerp had verworpen, maar omdat bij de behandeling van de Algemene Kinderbijslagwet bleek, dat de Kamer het niet met de Minister kon vinden.
Zo zijn er dus allerlei manieren, waarop de vertrouwensregel geëffectueerd kan worden.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Maar nu de Eerste Kamer.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik ben van mening dat de Eerste Kamer – zij gedraagt zich ook zo – wanneer een Minister of een kabinet nog het vertrouwen van de Tweede Kamer heeft, wel kan waarschuwen en door die waarschuwing invloed uitoefenen op deze Kamer, maar in wezen niet een Regering of een Minister ten val behoort te brengen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Neem nu eens een concreet geval. De Eerste Kamer ziet tegen een bepaald wetsontwerp overwegende bezwaren. De daarbij betrokken Minister zegt dat het wetsontwerp voor hem een levens kwestie is. Wat gebeurt er dan?

De heer **De Vries** (P.v.d.A.): Dat weten wij. Dat hebben wij namelijk kort geleden nog meegemaakt.

Minister **De Gaay Fortman**: De Eerste Kamer zegt dan altijd: De Minister moet helemaal niet denken dat wij geen vertrouwen in hem hebben. Wij vinden alleen dit bepaalde wetsontwerp een zeer slecht ontwerp. Wij zijn van mening dat dit ontwerp niet tot stand mag komen. Wij bedoelen echter helemaal niet om de Minister daardoor te kennen te geven, dat hij moet verdwijnen. Het is natuurlijk mogelijk dat de Minister in zo'n geval zegt dat hij toch maar liever opstapt, maar de Eerste Kamer is daarmee altijd zeer voorzichtig. Zij zegt altijd dat zij in iedeeen vertrouwen heeft en wijst er dan op, dat iets naar haar mening geen doorgang moet vinden.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Als de Minister zo iets dan zegt, wat gebeurt er dan?

De heer **Abma** (S.G.P.): En wat gebeurt er, als hij het doet?

Minister **De Gaay Fortman**: Dan is er, dunkt mij, niets anders aan de hand dan dat de Minister aftreedt en door een ander wordt vervangen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): En als het kabinet aan het aanblijven van die Minister het voortbestaan van het kabinet verbindt, omdat hij een hoeksteen van het beleid vormt?

Minister **De Gaay Fortman**: Dan verwacht ik dat de Eerste Kamer op dezelfde manier zal handelen als bij de stemming over de Wet op de collegegelden.

De heer **Abma** (S.G.P.): Dat is een verkapte vertrouwensregel.

De heer **Bakker** (C.P.N.): In feite kan de Eerste Kamer dus wel degelijk doorzetten volgens de Minister. Wat de Minister verwacht, is natuurlijk niet helemaal relevant. Het gaat om datgene, wat voortvloeit uit deze grondwetswijziging.

Minister **De Gaay Fortman**: De Eerste Kamer zou in wezen elke week een wetsontwerp kunnen verwerpen. Dat is volgens de Grondwet mogelijk. Daarom doet de Kamer het nog niet, integendeel.

De heer **Bakker** (C.P.N.): De Minister wil de vertrouwensregel opheffen. Volgens hem moet die dan toch nog wel degelijk bestaan.

Minister **De Gaay Fortman**: Niet voor de Eerste Kamer. Ik vind dat die in de praktijk van het leven voor de Eerste Kamer reeds niet meer bestaat.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Zoals de heer Bakker het heeft gezegd, is het zo dat de Regering moet zeggen dat zij iets onaanvaardbaar vindt. Kan de Regering dat in de Eerste Kamer dan niet meer zeggen?

Minister **De Gaay Fortman**: Jawel. Men vroeg mij, wat naar mijn mening zou gaan gebeuren. Ook wanneer er helemaal niets zou veranderen – van sommigen krijg ik de indruk dat de bestaande Grondwet de volmaaktste wet is die ooit ergens ter wereld tot gelding is gekomen – dan ben ik ervan overtuigd, dat de Eerste Kamer zal wijken, als de verhoudingen in de Tweede Kamer van dien aard zijn, dat de Regering kan rekenen op vertrouwen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Waarom?

Minister **De Gaay Fortman**: Waarom? Omdat ik iets weet van de praktijk van de Eerste Kamer.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): U, Minister weet echter niets van de praktijk van de Eerste Kamer, als zij direct is gekozen. Onder die omstandigheden is er geen enkele aanwijzing, dat de Eerste Kamer zich naar de verhoudingen in de Tweede Kamer zal richten.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Ik kan alleen maar zeggen, dat mijn verwachting totaal anders is dan die van de geachte afgevaardigde. Ik zie in het karakter van de Eerste Kamer door haar rechtstreekse verkiezing – dit is een van de dingen, waaraan ik nogal hecht – geen verandering, die tot gevolg zal hebben, dat de Kamer haar taak anders zal opvatten.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): U hebt gezegd, dat het niet goed zou zijn, het terugzendingsrecht aan de Eerste Kamer toe te kennen, want als men aan een Kamer meer macht geeft, zal ook de behoefte toenemen, die macht uit te oefenen. Welnu, dit kan politiek gezien zeer goed gebeuren, als men de Eerste Kamer direct laat kiezen. Er zit een sterkere legitimatie in dan thans het geval is. Dat geeft ook een sterkere macht, van die politieke macht gebruik te maken.

Minister **De Gaay Fortman**: Neen, mijnheer de Voorzitter, juist door het karakter van degenen, die in de Eerste Kamer zullen worden gekozen en door de traditie, die de Eerste Kamer heeft in verband met het recht, dat zij ten aanzien van zichzelf heeft geschapen, behoeft men niet te vrezen, dat deze Kamer in dat opzicht zal veranderen. Er zit in die Kamer altijd een aantal mensen – dat is puur menselijk –, die zeer veel belangstelling voor details hebben. Wanneer ik in de Eerste Kamer over een bepaald wetsontwerp moest spreken, betreurde ik het wel eens, dat ik niet de macht had, een amendement in te dienen, omdat ik een bepaalde redactie veel en veel beter vond. Welnu, als ik het recht van terugzending krijg, maak ik van de mogelijkheid om mij met details bezig te houden te meer gebruik dan wanneer ik dat recht niet heb. Ik geloof, dat het recht van terugzending een ongelukkige zaak is en dat het de verhouding tussen beide Kamers niet zal bevorderen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Ik geloof, dat directe verkiezingen een ongelukkige zaak vormen. Ik begrijp niet, waarom de Minister die parallel ten aanzien van politiek veel belangrijker zaken trekt.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Ik heb juist getracht, dit de geachte afgevaardigde duidelijk te maken. Er is al in een praktijk van een jaar of vijftig in de Eerste Kamer de overtuiging gegroeid, dat zij niet de Kamer be-

Minister **De Gaay Fortman**

hoort te zijn, die kabinetten en ministers naar huis zendt en dat zij zich integendeel wanneer in dit gebouw voor betrokkene of betrokkenen vertrouwen bestaat, moet onthouden van het ontnemen van vertrouwen. Zij moet het dan aan de Tweede Kamer overlaten.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Ik wil thans voor honderd procent helderheid verkrijgen.
Op blz. 10, linkerkolom, van de nota staat:
'Daaruit volgt dat het ontbreken van de vertrouwensrelatie tussen Regering en Staten-Generaal met als gevolg het heengaan van een minister c.q. het kabinet uitsluitend in de confrontatie tussen kabinet en Tweede Kamer tot uitdrukking dient te komen.'
Mijn concrete vraag luidt: Hoe denkt de Minister dit in de Grondwet vast te leggen?

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde moet het mij ten goede houden; op het ogenblik heb ik het niet paraat, maar de geachte afgevaardigde krijgt het natuurlijk voor zich.
Wanneer inderdaad de vertrouwensregel in de Grondwet wordt vastgelegd, zal deze regel betrekking hebben op de Tweede Kamer. Er zal dan worden gezegd, dat de Regering het vertrouwen van de Tweede Kamer moet hebben om te kunnen blijven voortbestaan.
De heer Bakker heeft gezegd, dat hij directe verkiezingen aantrekkelijk vindt. Daarbij heeft hij gewezen op de weinig gelukkige wijze, waarop bij verkiezingen door provinciale staten pleegt te worden gehandeld. Ik meen, dat de geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden zelfs heeft gesproken van koehandel.
Ik moet zeggen, dat ik de wijze, waarop men op het ogenblik optreedt bij de verkiezing van de Eerste Kamer, ontzaglijk ongelukkig acht. Daarbij doet zich werkelijk voor, wat de geachte afgevaardigde mevrouw Kappeyne van de Coppello vreest, wanneer het beperkte districtenstelsel wordt ingevoerd.
Daar ziet men namelijk, dat groepen, die op zichzelf niet veel affiniteit hebben, elkaar steunen in ruil voor steun in een andere richting, in een andere sector van het land.
Ook dat vind ik een argument pro de directe verkiezing. Ik vind het huidige kiesstelsel, zoals dat bij provinciale staten is georganiseerd, ongelukkig.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello**(V.V.D.): Ja, maar nu is het een stelsel met vier districten en dat misbruik wordt alleen maar groter, naarmate men het aantal districten vergroot.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer Bakker heeft ook gevraagd: Wanneer het districtenstelsel wordt verworpen, hoe zal het dan verder gaan met de Eerste Kamer? Of bedoelde de geachte afgevaardigde: indien de directe verkiezing wordt verworpen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Neen, als het districtenstelsel wordt verworpen. Hoe stelt u zich dan de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer voor?

Minister **De Gaay Fortman**: Op dezelfde wijze als op het ogenblik bij de Tweede Kamer geschiedt, uiteraard mutatis mutandis.

De heer **De Vries** (P.v.d.A.): Dat is cok Latijn en in dit geval bijzonder interessant Latijn, want wij zouden allen graag willen weten, wat er dan misschien gaat muteren.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik neem aan, omdat je voor 75 leden moet kiezen, dat het in de Kieswet enigszins anders zal moeten worden geregeld.

De heer **De Vries** P.v.d.A.): Maar het kan in feite alles betekenen, bedoel ik maar.

Minister **De Gaay Fortman**: Laat ik dan zeggen: naar analogie van de huidige verkiezingen voor de Tweede Kamer, als dat de geachte afgevaardigde meer bevredigt.
Mevrouw Kappeyne van de Coppello heeft zich akkoord verklaard met de verkorting van de zittingsduur en de gelijktijdige verkiezing, maar heeft de overige voorstellen verworpen. Voor een deel ben ik in het voorgaande al op allerlei zaken ingegaan. Zij heeft mij echter de pertinente vraag gesteld: Is geleidelijke afschaffing van de Kamer de bedoeling? Dat is in elk geval niet de bedoeling van deze Minister. Ik ben diep overtuigd van het nut van de Eerste Kamer. Ik meen dat dit nut ook wanneer men de parlementaire geschiedenis sinds de bevrijding nagaat, duidelijk kan worden aangetoond, niet alleen met de aanneming of verwerping van wetsontwerpen, maar ook door te letten op datgene wat met name bij de algemene politieke beschouwingen van de zijde van de Eerste Kamer is gezegd. Geleidelijke afschaffing ligt niet in mijn bedoeling.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Ja, maar ik heb gevraagd naar de bedoeling van het kabinet. Ik begrijp nu, dat dit hetzelfde is.

Minister **De Gaay Fortman**: Het kabinet heeft deze nota ingediend en die nota wil – dat is dan weer tot verdriet van sommige andere geachte afgevaardigden – de Eerste Kamer handhaven.
De geachte afgevaardigde heeft gezegd: Een volkomen overeenkomstige samenstelling van beide Kamers zult gij niet bereiken. Ik erken dat. Er blijven natuurlijk altijd kleine verschillen mogelijk, ook omdat men te maken kan krijgen met verschillend kiezersgedrag.
De regeringscommissaris zal de vraag beantwoorden, hoe het zit met het houden van verschillende verkiezingen op één dag. Ik heb al gesproken over de onderlinge verhouding tussen beide Kamers. Men ducht door de directe verkiezingen eerder een conflict. Ik ducht dat juist veel minder. Een van de redenen van directe verkiezing is juist, de kans op een conflict tussen beide Kamers te verkleinen.
Ik geloof dat er niet direct behoefte bestaat aan een recht van initiatief voor de Eerste Kamer. Juist de – ik verontschuldig mij ervoor, dat ik het woord weer moet gebruiken – gedistantieerde positie van de Eerste Kamer brengt naar mijn mening met zich, dat zij niet in de eerste plaats van het recht van initiatief gebruik moet kunnen maken.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Daarover heb ik ook niet gesproken. Ik heb gevraagd, of er wat meer duidelijkheid kan komen over de gezamenlijke ontbinding van beide Kamers.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat is in betere handen bij de regeringscommissaris dan bij mij, omdat men voor de behandeling van een dergelijk vraagstuk een Cartesiaanse geest moet hebben.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Ten aanzien van het initiatiefrecht zou ik de Minister nog willen vragen, of hij het toch niet een plezierige zaak zou vinden, wanneer een lid van de Eerste Kamer tezamen met een lid van de Tweede Kamer een initiatiefontwerp kon indienen.

Minister **De Gaay Fortnan**: Dat zie ik echt niet, nijnheer de Voorzitter. Ik zeg niet, dat het technisch volstrekt onmogelijk is, maar dat mensen die de ganse week in deze Kamer bezig zijn en mensen die slechts één dag in de week in Den Haag bezig zijn, elkaar zouden vin-

Minister **De Gaay Fortman**
den om tezamen een initiatiefontwerp in te dienen en dat dan ook nog samen te verdedigen....

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Het lijkt mij niet zo'n groot bezwaar op te leveren. Het komt slechts een enkele keer voor.

Minister **De Gaay Fortman**: Welk voordeel zou het hebben?

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): In de Grondwet staat reeds lang, dat de Staten-Generaal het recht van initiatief hebben. Destijds is eraan toegevoegd, dat het verstandig zou zijn, wanneer het begin ervan in de Tweede Kamer zou liggen. Waarom zou het ook niet vanuit de Eerste Kamer mogen voortkomen? Althans, mijnheer de Voorzitter: een gezamenlijk initiatief. Wat voor bezwaar zou er tegen kunnen zijn, gezien het feit, dat dit recht tot dusverre op zo beheerste wijze is toegepast? Ik wijs er bovendien op, dat leden van de Eerste Kamer soms heel goede ideeën hebben.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik zeg niet, dat de Regering het recht van initiatief zo gevaarlijk vindt, dat zij het al erg genoeg vindt, dat het door de Tweede Kamer kan worden uitgeoefend, en dat zij onder geen beding wil, dat het ook door de Eerste Kamer kan worden uitgeoefend. De redenering is, dat juist wanneer men spreekt over de distantie van de Eerste Kamer ten aanzien van het politieke gebeuren, hierin opgesloten ligt, dat het wijs is geweest, destijds het recht van initiatief slechts aan de Tweede Kamer te geven, waarmee de Regering juist in politieke zin zoveel te maken heeft. Ik zie niet in, dat de zaak er veel beter van zou worden, wanneer leden van de Eerste en de Tweede Kamer gezamenlijk een initiatiefontwerp konden indienen.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Het voordeel zou kunnen zijn, dat een initiatiefontwerp minder snel zal worden verworpen in de Eerste Kamer.

Minister **De Gaay Fortman**: Dit is geen praktijk. Het enige, voor zover mij dit voor ogen staat, wat de Eerste Kamer aan initiatiefontwerpen heeft verworpen was – in tweede lezing – een wetsontwerp inzake verschuiving van de datum van Prinsjesdag, nadat was gebleken, uit de woorden van de Regering zelf, dat aanneming tot grote moeilijkheden aanleiding zou geven.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): En dat inzake de meerderjarigheidsgrens, de kwestie van het passief kiesrecht!

Minister **De Gaay Fortman**: Met alle respect, mijnheer de Voorzitter: dat was een ontstellende puinhoop!

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Daarop had de Eerste Kamer dan mooi kunnen wijzen!

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Ik heb er met droefheid kennis van genomen, dat de heer De Vries persisteert bij zijn conclusie, dat de Eerste Kamer moet worden afgeschaft. Ik heb al getracht duidelijk te maken waarom ik vind, dat zij moet blijven. Wellicht spreekt de geachte afgevaardigde aan hetgeen zijn partijgenoot de heer Mazure heeft gezegd toen hij het ambt van President van de Eerste Kamer aanvaardde, namelijk: Er is een merkwaardige overeenstemming tussen de politiek en de sport; zij hebben beide behoefte aan professionals en aan amateurs. De amateur behoeft de professional om hem te leren, een betere amateur te worden, en de professional behoeft de amateur om hem ervoor te waarschuwen, dat het altijd een sport moet blijven.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Zij spelen nooit tegen elkaar.

Minister **De Gaay Fortman**: Misschien kan dit ook nog eens.
Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde heeft verschillende gronden, die in de loop der tijden voor het bestaan van de Eerste Kamer zijn gegeven, gereleveerd. Hij zal hebben begrepen, dat de meeste ervan voor mij niet gelden, en ook, welke voor mij wèl geldt. Hij heeft ook gezegd, dat de Eerste Kamer een voortdurende bron van onnodig oponthoud is.
Dat gaat toch zeker voor de laatste vijftien jaar niet meer op. In de periode dat het kabinet-Biesheuvel werd gemaakt – ik meen zelfs, dat het ook in het program van het kabinet stond – is een wijziging van de Grondwet aan de orde gesteld zodanig, dat de Eerste Kamer alleen wetsontwerpen in behandeling zou kunnen nemen, wanneer door een bepaald aantal leden daarom zou worden gevraagd. Ik heb dat altijd ontraden, omdat de praktijk van de Eerste Kamer is zo enigszins mogelijk wetsontwerpen, die in de Tweede Kamer zijn aangenomen en die de Kamer geen aanleiding geven er nader op in te gaan, binnen een termijn van een week à tien dagen aan te nemen. Ik erdat dit een zeker oponthoud is, maar ik zou niet kunnen erkennen, dat dit een onoverkomelijk oponthoud is.
Wanneer bepaalde wetsontwerpen wel eens wat lang bij de Kamer blijven liggen en men zou nagaan wat daarvan de oorzaak was, dan ligt de oorzaak in de regel meer bij de Regering dan bij de Kamer, doordat de Regering nog wel eens tijd nodig heeft om het voorlopig verslag te beantwoorden.
Wanneer de Eerste Kamer volstrekt een doublure zou zijn van de Tweede Kamer, dan zou de beantwoording van de voorlopige verslagen natuurlijk niet de minste moeite opleveren, want dan zou men eenvoudig kunnen herhalen wat men reeds tegen de Tweede Kamer gezegd heeft. In de regel echter geeft de Eerste Kamer aan bepaalde facetten van wetsontwerpen een ander accent of haalt zij bepaalde facetten van wetsontwerpen naar voren, die in de Tweede Kamer niet naar voren zijn gehaald. Daardoor stelt zij de Regering nog wel eens voor moeilijkheden bij de beantwoording.
Wanneer de geachte afgevaardigde zegt – ook de geachte afgevaardigde de heer Jurgens heeft dat gedaan –: Ja maar, wij hebben toch ook de Raad van State, dan zou ik erop willen wijzen, dat de Raad van State een niet-politiek lichaam is. De Raad van State is een lichaam, dat de Regering adviseert en een benoemd college, zodat men moeilijk kan zeggen, dat de noodzakelijke overweging van wetsontwerpen, die met name door de Eerste Kamer gebeurt, ook door de Raad van State kan geschieden. Het gaat mij er juist om – dat vind ik het aantrekkelijke – dat de Eerste Kamer een politiek college is, maar van een bepaalde signatuur. Dat zal men van de Raad van State hoop ik nooit kunnen zeggen.
Het zal dan ook duidelijk zijn, dat ik de motie van de geachte afgevaardigde niet met vreugde begroet en de Kamer straks de aanneming zal moeten ontraden.
De geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden heeft al gewezen op de moeilijkheden bij het huidige kiesstelsel voor de Eerste Kamer. Hij meent dat er een tegenstrijdigheid is tussen de directe verkiezing en de beperking van de bevoegdheden. Ook anderen hebben daarop gewezen. Ik acht die tegenstrijdigheid niet aanwezig. Ik vind dat een vertegenwoordigend lichaam direct moet worden gekozen, maar dat daarmede helemaal niet in strijd is, dat een bepaald vertegenwoordigend lichaam beperkte bevoegdheden heeft in vergelijking met andere vertegenwoordigende lichamen.
Ik heb al gezegd, dat het doel van de Regering niet is de opheffing van de Eerste Kamer.
De geachte afgevaardigde heeft ook gezegd, dat de Regering op het ogenblik à la merci van de senaat is. Dat zou

Minister **De Gaay Fortman**

misschien een buitenstaander, die ons stelsel in zijn werking niet kent en die alleen maar de bepaling in de Grondwet ziet, dat de Eerste Kamer niet anders kan doen dan aannemen of verwerpen, kunnen denken. De praktijk is zo niet. Zelfs zonder aanzienlijke politieke druk van de Regering heeft de Eerste Kamer herhaaldelijk wetsontwerpen aangenomen, die in haar kring toch ook op bezwaren stuitten.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): De Minister heeft mijn woorden geïnterpreteerd als zouden die hebben geslagen op de situatie nu. Ik heb ze getransponeerd naar de situatie straks en dat de Eerste Kamer in de situatie, die de Regering zich voorstelt, het wapen van het onaanvaardbaar niet meer kan hanteren. Tegen die achtergrond heb ik gezegd, dat de Regering at the mercy van de Eerste Kamer is.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik begrijp niet hoe je, als je die vertrouwensregel afschaft, kunt zeggen: Je komt à la merci van de senaat.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Het enig werkelijk politieke middel wat een kabinet zowel in de Eerste als in de Tweede Kamer heeft is het laatste woord. Nu gaat het erom wie het laatste woord heeft in the checks and balances van het staatsbestel: de volksvertegenwoordiging of het kabinet. Welnu, dat wapen heeft het kabinet niet meer in de Eerste Kamer als het zegt: Wat gij ook doet, politieke consequenties zijn niet aan uw uitspraken te verbinden.

Minister **De Gaay Fortman**: Als het ooit zo zou gebeuren, zou je inderdaad staan voor een heel ernstige situatie, namelijk dat de Eerste Kamer het vertrouwen opzegt aan een kabinet, dat in de Tweede Kamer nog over vertrouwen beschikt. Welnu, dat is een situatie – en dat blijft in de toekomst natuurlijk precies zo – die de Eerste Kamer tot het uiterste zal vermijden. Het past ook helemaal in ons stelsel, dat de Kamer dat tot het uiterste zal vermijden.
Misschien kan de regeringscommissaris nog over artikel 49 van de Proeve iets zeggen.
Ik erken natuurlijk dat, wanneer in antwoord 29 staat 'in overwegende mate' en in antwoord 32 'in volle omvang', dit in ieder geval toen ik het stuk doorlas aan mijn aandacht is ontsnapt. Overigens moet de geachte afgevaardigde er niets achter zoeken. Die dingen gebeuren.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Wat is de authentieke interpretatie?

Minister **De Gaay Fortman**: Ik zou beide bijvoeglijke naamwoorden weglaten als ik het nog eens moest schrijven. Die kans krijg ik echter niet meer want ik vrees dat er geen tweede druk van verschijnt.
Ik ben er bang voor dat ik al zoveel over allerlei onderwerpen, die de geachte afgevaardigde de heer Jurgens aan de orde heeft gesteld, heb gezegd, dat ik hem misschien te weinig aandacht geef. Hij heeft toch ook gesproken van een aanvullende taak van de Eerste Kamer naast de Tweede Kamer en heeft zich tot mijn verbazing tegen de rechtstreekse verkiezingen uitgesproken. Ik dacht dat in het denken van de geachte afgevaardigde en van de politieke richting waartoe hij behoort juist de rechtstreekse verkiezing een aantrekkelijke zaak zou moeten zijn.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Voor zinvolle lichamen wél, mijnheer de Voorzitter.

Minister **De Gaay Fortman**: Zou de geachte afgevaardigde dan terug willen naar het stelsel, dat de Koning de leden van de Eerste Kamer benoemt?

De heer **Jurgens** (P.P.R.): De Tweede Kamer zou het bij voorbeeld kunnen doen.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik heb al gezegd dat men wat de medewetgeving betreft niet kan volstaan met te verwijzen naar de Raad van State. Deze is immers geen medewetgever, maar een adviseur omtrent de wetgeving. De Raad van State is geen politiek lichaam en behoort dat ook niet te worden; bovendien is hij niet gekozen. Ik heb mij sterk verzet tegen de gedachte van de geachte afgevaardigde inzake terugzending. Ik ben van mening dat dit de procedure verzwaart, dat het tot tijdverlies zal leiden en dat het de Eerste Kamer in de verleiding zal brengen veel meer aanmerking te maken op de exacte redactie van wetsontwerpen dan op het ogenblik gebeurt.
De geachte afgevaardigde heeft gezegd, dat elk wetsontwerp nu apart wordt behandeld. Ik heb er al op gewezen, dat die aparte behandeling voor de overgrote meerderheid van de wetsontwerpen geen enkele vertraging met zich brengt, omdat ze bij risten aan het begin van elke vergadering van de Eerste Kamer worden aangenomen. Ik vind dat aantrekkelijk, omdat de Kamer zich daardoor meer kan concentreren op de dingen die werkelijk belangrijk zijn.

De geachte afgevaardigde heeft nog herinnerd aan de gedachte in het rapport van de commissie-Burger van een aantal jaren geleden. Het ging daarbij om een toepassing voor Nederland van het zogenaamde Noorse stelsel. Ik geloof dat, wanneer men een heroverweging van wetsontwerpen begeert – het is merkwaardig dat een aantal leden van de Eerste Kamer, die voor afschaffing van de Kamer zijn, toch grote voorstanders zijn van de heroverweging van wetsontwerpen –, die beter in afzonderlijke colleges kan plaatsvinden dan in een gemengd college, zoals men dat in Noorwegen kent.
De geachte afgevaardigde heeft ten slotte de gedachte opgeworpen van een Kamer voor internationale zaken. Ik wil deze gedachte – ik zeg dit echt niet om mij ervan af te maken, maar omdat ik werkelijk geen kans zie daarop op dit ogenblik goed in te gaan – als ik de letterlijke tekst van het door de geachte afgevaardigde gesprokene voor mij heb, graag nog eens overwegen. Misschien kan ik daarover dan nog eens met hem in overleg treden. Ik ben werkelijk buiten staat daarover op dit ogenblik iets zinnigs te zeggen.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik kan mij voorstellen dat in het geheel van de regeringsvoorstellen over de taken die de Staten-Generaal heeft – dat heb ik gemist in de nota – aandacht wordt besteed aan het probleem dat de beide Kamers samen eigenlijk niet in staat zijn de internationale taken naar behoren te vervullen. Er zijn hier voortdurend wekenlang afgevaardigden weg. Die zitten dan in Straatsburg. Zij kunnen hun taak in Nederland dan niet vervullen.
Dit is een probleem waarvoor beide Kamers gesteld worden. In die context heb ik de mogelijkheid opgeworpen om een aantal mensen daarvoor vrij te stellen. Het hangt ook een beetje samen met het wetsontwerp destijds van de heer Westerterp tot rechtstreekse verkiezing van de leden van het Europees Parlement, dat vanmorgen ook besproken is.
Als wij over de Eerste en Tweede Kamer praten kunnen wij dit wezenlijke deel van onze taak niet weglaten. Wij praten nu alleen maar over heroverweging, maar het weg zijn en het elders, namens Nederland, parlementaire zaken behartigen is minstens even belangrijk als heroverweging, misschien nog wel belangrijker.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Mag ik er dan wel op wijzen dat indertijd de uitbreiding van het aantal kamerleden is geschied juist

Minister **De Gaay Fortman**

met het oog op de toenemende internationale taken?

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Dat heeft ook tot gevolg gehad dat sommige mensen dubbel belast zijn.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Voor kleine fracties is dat moeilijk.

Minister **De Gaay Fortman**: De geachte afgevaardigde mevrouw Kappeyne is mij een slag voor; ik had namelijk ongeveer hetzelfde willen zeggen. Inderdaad is in 1956 de uitbreiding van 100 naar 150 en van 50 naar 75 verdedigd, mede verdedigd, met de stelling dat daardoor mensen vrij zouden komen voor internationaal werk.
Als de geachte afgevaardigde nu zegt dat dit betekent dat een aantal mensen dubbel belast worden, dan betekent dat dat hun fracties hen dubbel belasten. Ik kan mij voorstellen dat het voor kleinere fracties een probleem is, maar ik kan mij niet voorstellen dat men binnen grotere fracties daarvoor geen oplossing zou kunnen vinden.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Sinds 1956 is het werk hier verdubbeld en misschien zelfs verdrievoudigd.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Zowel hier als internationaal neemt het werk toe.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat onderken ik. Laat ik de geachte afgevaardigde dan toezeggen dat ik zijn zorgen meeneem en dat mijn medewerkers en ik nog eens met elkaar daarover zullen praten. Ik vermoed dat ik dan ook nog wel eens met hem zal praten.

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! Ik wil enkele vragen betreffende de ontbinding en de verkiezingen beantwoorden.
Mevrouw Kappeyne van de Coppello, die op kiesgebied een groot deskundige is, heeft gevraagd of het niet veel bezwaar zou ontmoeten verkiezingen voor de Tweede en Eerste Kamer op één dag te houden vergezeld nog van een verkiezing van een kabinetsformateur en, wie weet, ook nog van afgevaardigden voor een Europees Parlement.
Het zal zeker een verzwaring betekenen, maar technisch onmogelijk acht ik het niet. Ik kan daarover natuurlijk niet in details treden. Ik wijs wel op de ervaringen in andere landen, waar ook meer stemmen worden uitgebracht.
Het is ook zeer wel mogelijk dat de technieken, die op het ogenblik ingesteld zijn op een verkiezing voor één lichaam zullen veranderen. Ik denk dan met name aan de bemanning van de stembureaus, het toevoegen van hulpkrachten voor het depouilleren van de stemmen. Misschien moet voor althans een van de Kamers afstand worden gedaan van de wens nog dezelfde dag tot een uitslag voor het gehele land te komen. Het is denkbaar dat dit wat wordt uitgesmeerd en dat daarvoor andere middelen zullen worden gevonden.
Ik heb ook niet de indruk uit het advies van de Kiesraad dat de Kiesraad, die de moeilijkheden wel ziet, deze onoverkomelijk acht.
Ik heb de indruk dat, wanneer wij de Kiesraad vragen hoe wij de problemen in de praktijk moeten oplossen, hij met zeer zinnige voorstellen te dier zake zou komen. Ik geloof niet, dat wij met betrekking tot een dergelijk belangrijk punt ons tevoren al gewonnen moeten geven in een tijd waarin de computertechniek de nodige hulp kan geven om het proces van het definitief vaststellen van een verkiezingsuitslag te vergemakkelijken en te bespoedigen.
De moeilijkheden voor de kiezer behoeven betrekkelijk gering te zijn. In ieder geval zou door een bepaald stembiljet zeer duidelijk kunnen worden gemaakt waarop de kiezer zijn stem in het ene geval en waarop hij zijn stem in het andere geval uitbrengt. De taak van de kiezer zou bijzonder vergemakkelijkt worden, indien hem een tweede gang naar het stemlokaal voor het kiezen van leden van de Kamers van de Staten-Generaal op die wijze zou worden bespaard. Ik ben dus geneigd aan die moeilijkheden niet te zwaar te tillen, ofschoon ik ze niet onderschat.
Het tweede punt wordt gevormd door de ontbinding. Ik vind het merkwaardig, dat de man, die in Nederland bijzonder veel heeft bijgedragen tot voorlichting over het instituut van de ontbinding, de heer De Kwaadsteniet, heeft gevraagd wat precies is bedoeld en waarom de mogelijkheid is opengelaten voor een niet-gelijktijdige ontbinding van Tweede en Eerste Kamer. Ik zou erop willen wijzen, dat bij aanvaarding van de voorstellen van de Regering in ieder geval de Eerste Kamer niet zou meewerken aan de tweede lezing van de grondwetsherziening. Het zou dan weinig zin hebben, de Eerste Kamer in beginsel dan ook tegelijk met de Tweede Kamer te ontbinden. Nu laat men in het algemeen - dit is mij niet onbekend - de ontbinding ten behoeve van grondwetsherziening samenvallen met de periodieke verkiezingen voor de Tweede Kamer. Toch doen zich gevallen voor, waarin men om de grondwetsherziening op een bepaald punt te versnellen daarvan afstand doet. Dit zou zich in de toekomst ook kunnen voordoen. In een dergelijk geval zou niet passen dat tegelijk ook de Eerste Kamer zou worden ontbonden. Bovendien vind ik - mij grondende op het boek van de heer De Kwaadsteniet - dat het instituut van de ontbinding in de Grondwet is gebracht, een bevoegdheid gevende aan de Regering, uiteraard onder verantwoordelijkheid tegenover het parlement, waarbij overigens de gevallen, waarin dat wordt toegepast, behoudens dus de grondwetsherziening, geheel worden overgelaten aan de staatkundige praktijk. Ik geloof dat dit juist is. Terwijl men het instituut vroeger alleen maar zag in het geval van een conflict tussen regering en volksvertegenwoordiging, is het later ook wel toegepast om bepaalde impasses te beëindigen, om bepaalde moeilijkheden te voorkomen of omdat men het in het zicht van een spoedige periodieke verkiezing beter achtte, dat iets vroeger tot de verkiezing zou worden overgegaan.
Zo zijn er allerlei mogelijkheden. Ik meen, dat het bijzonder goed is, dat het ontbindingsrecht in de Grondwet gehandhaafd wordt, zonder dat het al te veel aan regels wordt gebonden.
Dan komt de vraag naar voren: Kunnen zich daarbij gevallen voordoen, waarin er reden is om de Tweede Kamer te ontbinden en bij voorbeeld de Eerste Kamer niet? Er kunnen ook gevallen zijn, de Eerste Kamer te ontbinden en de Tweede Kamer niet. Men heeft gesproken over het geval, waarin de Eerste Kamer zich nog meer bewust zou zijn van haar bevoegdheden en daarvan in zeer ruime mate gebruik zou maken. Het zou dan wel eens kunnen zijn, dat zij zich zou keren tegen het wetgevingsbeleid, dat in de Tweede Kamer tot uitdrukking zou komen.
In dat geval zou er reden kunnen zijn, door een ontbinding van de Eerste Kamer te zeggen: Laat de kiezers er zich over uitspreken en een Eerste Kamer samenstellen, die haar bevoegdheden blijft behouden en volledig blijft uitoefenen, maar die meer bewust is van haar plicht in het geheel van de wetgeving om zo min mogelijk van het recht van verwerping gebruik te maken.
Het is mogelijk dat zich omstandigheden voordoen, waarin het wenselijk is om de ontbinding voor de Tweede Kamer en voor de Eerste Kamer gedifferentieerd te hanteren. Daarnaast blijft het op den duur toch wel weer wenselijk dat wordt gestreefd - daarvoor kan de Kieswet die hiervoor nu ook zekere

Regeringscommissaris **Simons**

bepalingen heeft, regelen geven - naar een synchronisering van de duur van beide Kamers.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Ik ben natuurlijk erg blij dat er kennis is genomen van de inhoud van het boek dat ik heb geschreven. Ik heb echter de indruk dat het hoofdstuk dat handelt over de limitativiteit van het recht van kamerontbinding is overgeslagen. Ik ben inderdaad vrij royaal in mijn opstelling ten aanzien van het ontbindingsrecht, maar niettemin ontbreekt het hoofdstuk met die vreemde naam niet. Ik constateer dat hier twee nieuwe ontbindingsgronden naar voren worden gebracht, die op geen enkele wijze aansluiten bij de ontwikkelingen die wij tot dusverre in Nederland hebben gekend. Er gaat een ontbindingsgrond verschijnen bij een verschil van samenstelling tussen de twee Kamers. De Regering kan dan zeggen: Ik vind het verschil niet leuk, ik zal nu een Kamer ontbinden. Voorts wordt een ontbindingsgrond genoemd, de wenselijkheid om de zittingsduur te synchroniseren. Dat berust niet op de ontwikkeling van het ontbindingsrecht in Nederland tot dusverre. Ondanks mijn royaliteit zou ik niet zover willen gaan om de limitativiteit uit het oog te verliezen en zeker niet om de Regering bij de behandeling van een grondwetswijziging een zo grote mate van vrijheid impliciet te gaan geven.

De heer **Simons**: Ik heb de indruk dat een afzonderlijke ontbinding van de Eerste Kamer, op grond van een andere politieke samenstelling zich heeft voorgedaan in 1904. Dat is het enige geval dat onze parlementaire geschiedenis kent. Ik zie helemaal niet in dat het ongeschreven staatsrecht zich niet zou kunnen ontwikkelen en met dergelijke mogelijkheden rekening zou kunnen houden.
Een van de geachte afgevaardigden heeft gevraagd of niet aan artikel 49 van de Proeve wordt gedacht. Dit artikel houdt in: De Staten-Generaal kunnen in verenigde vergadering beraadslagen en besluiten over andere dan in de Grondwet daarvoor aangewezen onderwerpen, indien elk van de beide Kamers daartoe besluit.
Dit is door de Staatscommissie overgenomen. Of de Regering dit zal overnemen, weet ik niet. Ik kan echter wel meedelen dat de Regering daarover nog geen besluit heeft genomen. Het behoort wel tot de onderwerpen die nader worden onderzocht.

De vergadering wordt te 16.15 uur geschorst en te 16.30 uur hervat.

De heer **De Vries** (P.v.d.A.): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil op een aantal punten ingaan op het antwoord dat de Minister gaf toen hij probeerde, de principiële stellingname van het kabinet ten opzichte van de Eerste Kamer wat duidelijker te schetsen. De Minister heeft daarbij onder andere gezegd, dat in de Eerste Kamer niet alleen dingen worden herkauwd, maar ook nieuwe dingen worden gezegd. Hij heeft daarbij het voorbeeld van de heer Anema genoemd, hetgeen inderdaad een goed voorbeeld is. Wie zal ontkennen, dat in de Eerste Kamer wel eens nieuwe dingen worden gezegd? De relevante vraag is, – bij voorbeeld in het geval van de heer Anema – of nieuwe dingen niet even goed elders kunnen worden gezegd en bij mensen van het gezag, dat de Minister aan de heer Anema toeschrijft, elders niet even veel effect zouden hebben.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Dat geldt natuurlijk ook voor de Tweede Kamer.

De heer **De Vries** (P.v.d.A.): Ja, maar wij moeten ons in de discussie natuurlijk enigszins beperken. Ik wilde vanmiddag alleen over de Eerste Kamer spreken.
In 'De Tijd' van verleden week stond een stuk van de heer Vermaas die ook opmerkte dat bij de algemene beschouwingen in de Eerste Kamer, naast veel herkauwing van hetgeen reeds in de Tweede Kamer was gezegd, enkele zeer goede verhalen zijn gehouden. Hij tekende daarbij aan – en ik stem daarmee graag in – dat hij niet inzag, waarom deze verhalen niet even goed ergens anders zouden kunnen worden gehouden. Het gaat er toch niet om, dat het kabinet van tijd tot tijd eens een aardige lezing aanhoort?
In de tweede plaats heeft de Minister over dit onderwerp opgemerkt dat er drie taken zijn die de Eerste Kamer toch bijzonder speciaal maken, namelijk de taak om de zuiverheid van de politieke verhoudingen te bevorderen, de taak om bijzondere zorg voor de Grondwet te koesteren en de taak om bijzondere zorg te hebben voor de machtsverdeling binnen de Nederlandse staat.
Dat klinkt erg mooi en ik vind ook dat mensen die deze waarden voor ogen houden, alle ruimte moeten krijgen. De vraag is echter, of deze taken speciaal bij de Eerste Kamer moeten worden ondergebracht. Spelen deze waarden niet ook in dit huis een grote rol? Hoe komt de Minister erbij dat juist deze taken in de Eerste Kamer zo op de voorgrond staan?
Er is gesproken over de wenselijkheid van reflectie over wetsontwerpen. Natuurlijk, het is goed, dat hetgeen in wetsontwerpen wordt neergelegd, eerst wordt bedacht, overdacht en nog eens overdacht en uiteindelijk tot een wet leidt. Waarom zou echter de Eerste Kamer op haar plaats in het wetgevingsproces aan reflecties moeten doen? Is het niet veel beter, dat reflectie plaatsvindt in een stadium, waarin met de uitkomst daarvan afdoende in de wetgeving rekening kan worden gehouden? Als men mag stellen dat materiële beslissing over wetsontwerpen voornamelijk in de Tweede Kamer wordt genomen, kan men zich afvragen, of de reflectie in de Eerste Kamer niet te laat, ontijdig plaatsvindt en daarom geen effect meer kan hebben. Wij zouden daarom toch liever moeten denken aan de vroegtijdige reflectie zoals die bij de Raad van State plaatsvindt. Als de adviezen van de Raad van State openbaar waren, dan zouden wij, in deze Kamer, daarvan nut hebben.
Nu zal de Minister zeggen dat dat geen politieke advisering is. Dat is tot op zekere hoogte waar. Desondanks geloof ik dat politieke reflectie na het nemen van de materiële beslissing eigenlijk niet zinvol meer is.
Ook het feit dat de leden van de Eerste Kamer hun lidmaatschap als nevenfunctie beschouwen en daarnaast de ruimte vinden om hun benen in de maatschappij te strekken, leidt in dat verband niet tot iets bijzonders.
De Minister noemde als voorbeeld de zogenoemde f 1000-wet. Ik moet zeggen dat de reflectie in de Eerste Kamer, die ertoe leidde, dat de Kamer vreesde, dat aanneming van het wetsontwerp aan de universiteiten tot een chaos zou leiden, tot de logische conclusie had moeten leiden, dat deze wet niet mocht doorgaan. Als men uit zijn eigen reflectie niet de logische conclusies durft te trekken, vraag ik mij af, of deze reflectie dan wel zo heel veel zin heeft.
Ik stelde, dat de Eerste Kamer veel tijd kost. De Minister merkte op, dat het nogal meeviel. De vertraging, die optreedt, doordat de Eerste Kamer nog wordt ingeschakeld, is veelal bij de Regering gelegen. Zij moet antwoorden op de vragen, die van de zijde van de Eerste Kamer zijn gesteld. Precies, dat is het nu. Er is een spreekwoord, dat ik slechts durf uit te spreken, als men mij maar niet wil misverstaan: 'Eén dwaas kan meer vragen dan tien wijzen kunnen beantwoorden.' Het is helemaal geen kunst, onze voorlopige verslagen met een factor tien in omvang te doen toenemen, omdat er over wetsontwerpen inderdaad duizenden vragen zijn te stellen. Het gaat om de vraag wat is de relevante selectie.

De Vries

Daartoe komen wij hier. Het is mogelijk, dat de Eerste Kamer zegt, dat zij nog wel eens iets anders wil weten. Het leidt echter uiteindelijk – dit is de praktijk; wij moeten het toegeven, mijnheer de Voorzitter – tot niets. Er gebeurt in de Eerste Kamer zelden iets met een wetsontwerp op grond van de gewisselde stukken. Als het gebeurt, is het nog zeer de vraag, of daarmee het land uit hoge nood wordt verlost.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Ik dank de Minister en de regeringscommissaris voor hun antwoorden, ook al hebben deze mij niet tevreden gesteld. Ik vrees namelijk, dat de Minister iets te vriendelijke verwachtingen heeft van een direct gekozen eerste kamer, namelijk dat deze zich precies zo zal opstellen, zoals de Eerste Kamer nu doet, en dat de wijze van functioneren zowel ten aanzien van het Kabinet, als ten aanzien van de Tweede Kamer volstrekt dezelfde zal blijken te zijn, omdat in die nieuwe eerste kamer dezelfde soort van personen zullen zitten.
Ik ben bang, dat dit niet zal gebeuren. Ik geloof, dat de directe verkiezing met het voor deze noodzakelijke contact met de kiezers zowel voor, als geruime tijd na verkiezingen, een geheel ander type volksvertegenwoordiger in de praktijk zal opleveren, die niet meer de distantie zal opbrengen, die de Eerste Kamer nu onbelemmerd kan uitoefenen en die ook niet meer de tijd zal hebben om, zeker niet in een districtenstelsel, nevenfuncties te vervullen en zich verder aan aandrang van kiezers te onttrekken. Als men in de praktijk ziet groeien eenzelfde soort van vertegenwoordiging in de Eerste Kamer, dan lijkt het mij voor de hand te liggen, dat ook de legitimatie dezelfde zal zijn, dat er meer behoefte aan zal bestaan, politieke macht rechtstreeks uit te oefenen en dat de kans op conflicten met de Tweede Kamer groter wordt, evenzeer met het Kabinet met een gekozen formateur. Ik verwacht niet zozeer, dat de Minister of de regeringscommisaris nog nieuwe gezichtspunten naar voren zal brengen. Onze meningen verschillen, maar het lijkt mij toch goed, het heel duidelijk vast te leggen.
Mij is opgevallen, dat uit het antwoord blijkt, dat het gehele systeem, dat wordt voorgesteld, in z'n prin cipiële consequenties altijd op mij een niet doordachte indruk maakt. Als men spreekt van ontbinding van de Eerste Kamer, of van ontbinding van een kamer - ik kan dit helemaal niet met gezag doen, zoals de heer De Kwaadsteniet heeft gedaan, want ik heb er geen uitvoerige studie aan besteed - , moet men toch meer consequenties hebben overzien dan nu uit de antwoorden is gebleken.
Enerzijds wordt als doelstelling vooropgezet, dat de Eerste Kamer politiek gezien dezelfde samenstelling moet hebben als de Tweede Kamer. Waarom die gelijke politieke samenstelling er moet zijn, is mij nog niet duidelijk. Ik heb er wel een vraag over gesteld, maar ik heb er geen antwoord op gekregen.

Minister **De Gaay Fortman** : Ik heb al geprobeerd u dat duidelijk te maken.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Dat is dan toch niet gelukt. Gesteld, dat men daarvan uitgaat – en de Minister heeft nu toegegeven dat dit in de praktijk nimmer volledig te bereiken is, ook niet als Eerste en Tweede Kamer gelijktijdig worden verkozen – vraag ik mij af of die verschillen dan even klein zullen zijn als nu het geval is met betrekking tot de samenstelling naar politieke kleur en zetels van Eerste en Tweede Kamer. Als men dat in de praktijk niet kan bereiken, wordt de ongelijkheid veel groter als men beide Kamers niet op hetzelfde moment ontbindt. Daarover heb ik ook vragen gesteld. Men heeft mij geantwoord, dat het mogelijk zal zijn de Eerste Kamer bij grondwetswijziging op een gegeven moment niet te ontbinden en de Tweede Kamer wel, namelijk als de tweede lezing voor de Eerste Kamer wordt afgeschaft. Dat geeft dan een heel merkwaardige situatie, want dan kan men de Eerste Kamer geruime tijd laten doordraaien, terwijl de Tweede Kamer wel nieuw is gekozen. Hoe men dan kan vasthouden aan de gedachte van een gelijke politieke samenstelling, is mij niet duidelijk.
Verder heeft de regeringscommissaris gezegd, dat de ontbindingstactiek gedifferentieerd moet zijn. In sommige omstandigheden zal men wel beide Kamers gelijktijdig ontbinden en in andere omstandigheden niet. Welke gevallen dat zijn, geeft hij niet aan. Dat wordt aan de staatkundige praktijk overgelaten. In feite betekent dat, dat het aan de staatkundige praktijk van het kabinet wordt overgelaten en dat het gewoon een politiek middel wordt. Het heeft wederom ten gevolge, dat de politiek ongelijke samenstelling van Eerste en Tweede Kamer kan blijven voortduren.
Ik geloof dat deze gedifferentieerde antwoorden – om het zo maar eens uit te drukken – bewijzen dat het nieuwe stelsel niet goed doordacht is, dat het aan ons wordt voorgeschoteld en dat wij daarover iets kunnen zeggen als in een debatteerclubje; wij laten alles op ons inwerken en gaan dan weer naar huis. Dat is niet de bedoeling van deze commissievergaderingen. De mening van de Kamer wordt gepeild, opdat de Regering daaruit haar conclusies kan trekken. Onze mening kan niet goed worden gepeild, indien ons niet meer inzicht in het nieuwe systeem wordt geboden en dat inzicht wordt ons naar mijn idee voorlopig niet voldoende geboden.
Ten aanzien van de verschillende verkiezingsuitslagen, die op één dag tot stand komen, heeft de regeringscommissaris gezegd – naar ik aanneem namens de Regering – dat hij daaraan niet zo zwaar tilt en dat men met allerlei moderne middelen die moeilijkheden wel denkt te kunnen oplossen. Ik hoop het met hem. Ik ben erg benieuwd naar het nadere advies dat de Kiesraad zal uitbrengen, indien hem daarom wordt verzocht, maar ik wil de regeringscommissaris wel onder ogen brengen, dat, ook al levert een districtenstelsel minder moeilijke verkiezingsuitslagen op, het dépouillement daar, omdat men toch een zekere vorm van evenredigheid blijft behouden, altijd nodig is. Men kan met een computer veel doen, maar het zogenaamde dépouilleren door een computer is niet mogelijk.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Mijnheer de Voorzitter! Met datgene, wat de Minister heeft gezegd over de taak van de Eerste Kamer, kan ik voor een belangrijk deel wel meegaan, en ook met datgene, wat hij heeft gezegd over de wijze van verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Ik geloof dat het juist is, dat men niet moet onderschatten wat voor geknoei er allemaal moet plaatsvinden voor de huidige verkiezing van leden van de Eerste Kamer.
Het is interessant omdat de Minister bij een eerdere gelegenheid – schriftelijk of mondeling – de verkiezing van de Eerste Kamer als voorbeeld heeft genoemd van een districtenstelsel waarbij zich tot nu toe geen moeilijkheden voordoen. De vindplaats weet ik niet, mijnheer de Voorzitter, maar deze is aanwijsbaar.
Zoals gezegd, het is volstrekt juist, dat een directe verkiezing beter zou zijn.

Bakker

De Minister heeft gezegd, dat hetgeen de Regering met betrekking tot de Eerste Kamer voorstelt, eigenlijk niets anders is dan een codificatie van hetgeen in de loop der jaren is gegroeid. Ik meen dat dit ernstig moet worden aangevochten. Inderdaad is een werkwijze gegroeid, maar zij heeft zich deze werkwijze kunnen veroorloven dankzij het feit, dat zij nog altijd andere middelen achter de hand heeft. Zij héeft het budgetrecht. Daarom kan zij het zich veroorloven, met een zekere soepelheid te werk te gaan. Dit is een andere zaak dan wanneer men hieruit de conclusie trekt, dat men haar het budgetrecht dan maar moet ontnemen. Ik meen trouwens, dat een volksvertegenwoordiging die geen budgetrecht heeft, in welke zin dan ook, geen echte volksvertegenwoordiging is. Beide begrippen zijn nu eenmaal te vast aan elkaar geklonken. Ik meen dan ook, dat er geen enkele reden is waarom de Regering haar het begrotingsrecht, dat nu met zoveel kiesheid door de Eerste Kamer wordt gehanteerd, zou moeten ontnemen.

Ik meen dat dit nog sterker geldt met betrekking tot de tweede lezing van een grondwetsherziening. De Eerste Kamer heeft enkele malen van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De Regering laadt wel zeer de verdenking op zich, dat zij, nu zij een aantal wezenlijke veranderingen in de Grondwet tot stand wil brengen met betrekking tot het regeer- en het kiessysteem, voor het vervolg de in de Eerste Kamer benodigde meerderheid van 2/3 als een lastig element wil lozen. Ik meen daarom, juist met het oog op hetgeen de Minister heeft gezegd over de taak van bewaking van de Grondwet, dat het niet meer meer dan logisch zou zijn, de Eerste Kamer ook de tweede lezing, met 2/3 meerderheid, van grondwetswijzigingen toe te vertrouwen.

Mijnheer de Voorzitter! De kwestie van de vertrouwensregel. De Minister moest hierover nadenken, hij had niet geheel in het hoofd hoe het niet gelden van de vertrouwensregel voor de twee kamers in de Grondwet geregeld zou zijn. Hij dacht echter in deze richting, dat door het formuleren van de vertrouwensregel voor de Tweede Kamer die voor de Eerste Kamer niet aanwezig zou zijn; als ik hem tenminste goed heb begrepen, mijnheer de Voorzitter.

Ik meen, mijnheer de Voorzitter, dat het stellen van de vertrouwensregel voor de Tweede Kamer naar voren is gebracht in nauwe samenhang met de kwestie van de gekozen formateur. Deze komt er waarschijnlijk niet, als ik het goed zie. Ik neem aan, dat hiermee ook het motief voor het brengen van de vertrouwensregel in de Grondwet is vervallen. Ik zie de zin hiervan tenminste niet meer in. Dit zou betekenen, dat de Minister een nieuw stuk geschreven staatsrecht zou moeten introduceren, namelijk betreffende het niet aanwezig zijn van de vertrouwensregel voor de Eerste Kamer. Ik zou wel eens van hem willen horen, hoe hij zich dit denkt en hoe hij de verschillende modificaties hiervan eronder denkt te vangen. Misschien dat een verhelderend antwoord op dit punt ons straks wijzer kan maken.

De heer **Abma** (S.G.P.): Mijnheer de Voorzitter! Onder dank voor de beantwoording, is er bij mij eigenlijk nog één zwarigheid overgebleven. Ik heb de indruk, dat de discussie wat moeizaam is, althans onbevredigend. Ze gaat mijn verstand tenminste enigzins te boven.

De Minister heeft bij herhaling gezegd, dat de Eerste Kamer dit niet zal doen en dat wel zal doen, want de Eerste Kamer is zo wijs, althans in het voor zich zelf aanvaarden van wijze zelfbeperking; want ze treedt zo loffelijk gedistantieerd op; want de Eerste Kamer is van mening, dat een eventuele confrontatie tussen de Regering en de volksvertegenwoordiging binnen de Tweede Kamer moet plaatshebben.

Ik heb eigenlijk niet gemerkt dat de Minister geneigd is te overwegen of te heroverwegen, dat dit gedistantieerd optreden ook een gevolg zou kunnen zijn van de gedistantieerde wijze van verkiezing en dat de Minister ook niet geneigd is te overwegen dat, wanneer de Eerste Kamer wat meer volkskamerkarakter krijgt, zij zich eventueel ook zal opstellen zoals een volkskamer betaamt.

Wanneer de door de heer De Vries en anderen ingediende motie onverhoopt voor de indieners zou worden verworpen, dan is de vraag, omdat er toch een waardevol element in zit, althans een belangrijke harde mening, of het dan niet aanbeveling verdient als sequeel een motie in te dienen, dat de Kamer van mening is dat de Eerste Kamer in ons staatsbestel wel functies vervult die haar voortbestaan wenselijk maken; van mening dat de introductie van een directe verkiezing van de Eerste Kamer deze tot een ongewenste dubbelganger van de Tweede Kamer maakt; van mening dat derhalve handhaving van de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer uit democratisch oogpunt ten zeerste gewenst is; verzoekt de Regering handhaving van de Eerste Kamer te bevorderen. Het is belangrijk de mening van de Regering erover te horen, maar niet minder van de indieners, speciaal van de heer Jurgens, die zich reeds in die richting heeft uitgesproken.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Mijnheer de Voorzitter! Ik ben blij, dat de Minister nog eens heeft onderstreept het recht van bestaan van de Eerste Kamer. Maar dan geeft de Minister die Eerste Kamer een manend, adviserend en stimulerend karakter. Naar mijn mening kan men een politiek lichaam alleen goed laten functioneren, wanneer men het ook voldoende bevoegdheden geeft of laat. Over het type parlementariërs, verband houdend met directe of indirecte verkiezingen, is al eerder gesproken. Ik denk dat de amateurs van de Eerste Kamer, zoals ze wel zijn aangeduid in deze discussie, bij directe verkiezingen snel beroeps zullen worden, niet uit eigen aandrift, maar vanwege de eisen die kiezers zullen stellen aan rechtstreeks door hen gekozenen.

En dan komt toch het concurrentieverhaal weer boven water.

De Minister heeft nog eens onderstreept dat het niet de bedoeling van de Regering is te komen tot een versterking van de positie van de Regering door het terugdringen van de positie van de Eerste Kamer. Dat antwoord had ik ook wel verwacht. In eerste termijn heb ik al gezegd dat het misschien niet de bedoeling van de Regering is dat de positie van de Regering wordt versterkt en dat dit leidt tot een verzwakking van het parlement, en ik heb daaraan toegevoegd dat het althans dat effect heeft. Ik kan het niet anders zien dan dat dat toch waar is. De Minister heeft gezegd dat datgene, wat in de nota naar voren wordt gebracht, in feite min of meer een codificatie is van wat in de praktijk is gegroeid. Dat lijkt mij een wat te simpele benadering van het geheel. Nu heeft de Eerste Kamer allerlei rechten; dan niet meer. Dat kan ik toch niet direct een echte codificatie noemen. Dat is ook niet helemaal vol te houden in het licht van de hele tekst van de nota van het kabinet. Waarom moet het kabinet anders zo zwaar hameren op het beperken van de taak van de Eerste Kamer tot heroverweging? Dat is toch iets anders dan codificatie van wat momenteel de werkelijkheid nog is of althans kan zijn.

Ik heb de suggestie gedaan te komen tot de verkiezing van de Eerste Kamer

in één keer voor vier jaar. Het lijkt mij dat dat toch in ieder geval ook in de ogen van de Minister een duidelijke verbetering zal zijn vergeleken bij de huidige situatie.
De Minister heeft er duidelijk op gewezen dat er bij de Eerste Kamer sprake is van een grote terughoudendheid ten aanzien van allerlei zaken, met name ook ten aanzien van de verwerping van wetsontwerpen. Ik kan maar niet inzien waarom die grote terughoudendheid, die uit wijsheid voortkomt, zou verdwijnen bij mijn benadering van de taken en de positie van de Eerste Kamer.
Wij hebben het even over het enquêterecht gehad. Ik geloof dat dat wel zou kunnen blijven bestaan.
Voorts een opmerking over het verkapte recht van amendement en het recht van novelle, mijnheer de Voorzitter. De Minister heeft terecht aangehaald wat ik daarover gezegd heb. Dat was misschien ook wel wat fors. Ik constateerde dat de Regering inmiddels nog eens erkend heeft het recht van de Eerste Kamer, een novelle te verlangen. Geheel uit de lucht gegrepen had ik het evenwel niet. Ik had het namelijk gekoppeld aan antwoord 27, waar staat:
'Uitoefening door de Eerste Kamer van het recht om een wetsontwerp te verwerpen zal in het algemeen niet de hantering van een verkapt recht van amendement inhouden. Daarvan zou slechts sprake zijn indien de Eerste Kamer, alvorens omtrent het ontwerp te beslissen, van de Regering de toezegging zou verlangen dan een novelle zal worden ingediend. Op deze wijze pleegt de Eerste Kamer zich echter niet op te stellen'.
Dat is de reactie van het kabinet op vragen. Als ik dat zo lees, heb ik de neiging om te denken dat ik ongeveer zou kunnen zeggen wat ik in eerste termijn heb gezegd, maar dat mag blijkbaar niet van de Minister. Misschien is het antwoord niet helemaal zorgvuldig geredigeerd. Verder het recht van terugzending. Gelet op de wijze terughoudendheid van de Eerste Kamer, lijkt het mij dat dit niet te veel problemen zal opleveren. Ik geloof niet dat het veel vertraging met zich zal brengen en dat de Eerste Kamer de zaken veel gedetailleerder zal gaan bekijken. De Minister merkte op, dat het ook de verhouding tussen beide Kamers slechter zou maken. Aangezien dat terugzenden slechts zeer sporadisch zal voorkomen, geloof ik niet dat het de verhouding tussen beide Kamers slechter zou maken.
Maar ja, het is mijn gevoelen tegenover dat van de Minister. Hetzelfde geldt als ik ter zake van de gelijke legitimatie voor de verkiezing van beide Kamers zeg, dat, wanneer voor allebei een directe verkiezing geldt, dit de verhouding tussen beide Kamers slechter zou maken. Dat ziet de Minister niet en ik weer wel.
Daar zitten wij wat moeilijk mee.
De Minister zegt dat de Eerste Kamer tot het uiterste zal vermijden wetsontwerpen te verwerpen. Dat geloof ik ook. Wanneer de Eerste Kamer de wetsontwerpen, wanneer er een vertrouwenskwestie aan verbonden is, in feite niet kan verwerpen, dan zal het kabinet toch altijd erg rustig naar die Eerste Kamer kunnen gaan en de Eerste Kamer zal nooit meer, als het erop aan komt, een wetsontwerp verwerpen.
Er is ook nog een recht van interpellatie en een recht van motie, maar dat kan alleen maar functioneren als daaraan politieke gevolgen kunnen worden verbonden.
Ik sluit mij in dit opzicht aan bij wat de heer Bakker heeft gezegd. Dit wil niet altijk zeggen dat een bepaald recht metterdaad wordt uitgeoefend, maar als je dat recht hebt, dan heb je een betere en sterkere positie.
De regeringscommissaris heeft gezegd: wanneer je de tweede lezing niet aan de Eerste Kamer geeft, dan moet je de Eerste Kamer ook niet ontbinden. Ik vind dat een aardige uitspraak, die echter niet helemaal gelijk is met wat staat in de nota op blz. 16. Daar staat dat de Eerste Kamer ook ontbonden kan worden alhoewel zij niet bij de tweede lezing betrokken is.
De regeringscommissaris heeft ook naar voren gebracht dat er op het punt van de ontbinding een ontwikkeling van het ongeschreven recht kan ontstaan. Dat is natuurlijk juist. Een ontwikkeling van het ongeschreven recht vindt plaats in de praktijk. In deze nota wordt echter een vooropgestelde benadering naar voren gebracht, namelijk dat in twee gevallen extra ontbinding kan plaatsvinden, namelijk bij verschil in samenstelling en bij de wenselijkheid de zittingsduur te synchroniseren.
Ik wil dit alles samenvatten in een motie, die ik u, mijnheer de Voorzitter, hierbij overhandig.

De **Voorzitter**: Door het lid De Kwaadsteniet wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

'De Kamer,

gehoord de beraadslagingen over de Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid;

van oordeel, dat de Regering ten aanzien van taken en bevoegdheden van de Eerste Kamer te zeer beoogt deze Kamer een college van heroverweging zonder reële politieke bevoegdheden te doen zijn;

overwegende, dat hierdoor de positie van de Eerste Kamer wordt verzwakt, terwijl zij in het tweekamerstelsel een zinvolle functie vervult voor de werking van ons parlementaire stelsel;

nodigt de Regering uit bij haar voorstellen het navolgende in acht te nemen:

a. de Eerste Kamer wordt voor een periode van vier jaren gekozen door de leden van de Provinciale Staten binnen zes weken na hun beëdiging;

b. de Eerste Kamer behoudt de haar thans toekomende taken en bevoegdheden, zowel naar het geschreven als het ongeschreven recht;

c. de Eerste Kamer verkrijgt het recht om – indien zwaarwegende omstandigheden haar daartoe aanleiding geven – met twee derden der uitgebrachte stemmen wetsontwerpen terug te zenden naar de Tweede Kamer,

en gaat over tot de orde van de dag.'.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Als ik de discussies in deze commissie goed heb beluisterd dan is er een duidelijke tweedeling aanwezig. Een deel van de leden wil de Eerste Kamer afschaffen en een ander deel wenst haar te behouden. Tegen de achtergrond van de huidige situatie zou je wel eens de roep om een derde kamer kunnen laten opklinken op grond van twee overwegingen, namelijk de spreiding van macht en de huidige situatie op de arbeidsmarkt. Ik zal dat, zoals duidelijk zal zijn, niet doen.

De heer **Jurgens** (P.P.R.) : En de heroverweging.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Dat zou via de motie van de heer De Kwaadsteniet kunnen door terugzending. Dan is de Tweede Kamer gelijk de derde kamer geworden.

De heer **De Vries** (P.v.d.A.): De heer Abma heeft vanmorgen nog op een andere kamer gewezen, die op een slaperdijk mocht lijken. Dat zou een slaapkamer kunnen zijn.

Van der Sanden

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Daarover zullen wij het in de plenaire vergadering nog eens hebben.
Mijnheer de Voorzitter! Bij het luisteren naar de Minister, toen deze sprak over de politieke betekenis van de Eerste Kamer in het recente verleden, kwam het beeld bij mij op van de tijd, waarin ik nog een andere functie vervulde, ook voor een belangrijk deel binnen dit huis. Als er kabinetsformaties waren en de père begaf zich van de Eerste Kamer naar het gebouw van de Tweede Kamer alleen al, dan was dat in die dagen frontpaginanieuws. Ik ben het met de Minister eens, dat die tijden voorbij zijn. Ik hoop, dat ik duidelijke taal spreek als ik het over 'de père' heb. De politieke invloed van de Eerste Kamer is in wezenlijke mate verminderd. Of, zoals de Minister heeft gezegd, de consequentie daarvan moet zijn dat, omdat wijze terughoudendheid door de Eerste Kamer is betracht, dit derhalve moet worden gebonden aan regels, die in de Grondwet zullen worden neergelegd, is een vraag waaromtrent gerede twijfel aanwezig kan blijven.
Hoewel veel van wat de Minister heeft gezegd over de taak en functie van de Eerste Kamer mij aanspreekt, heeft mij de zinsnede in het kader van de grondwetsherziening in tweede termijn, luidende 'vooral niet nu gestreefd wordt naar een gelijke samenstelling van beide Kamers gezien de zware procedure' niet aangesproken. Ik vind, dat de zware procedure juist tot uitdrukking moet komen door de goedkeuring door beide Kamers. De tweederde meerderheid in de Tweede Kamer alleen lijkt mij daarvoor niet voldoende, gelet ook op de kamerontbinding en de verkiezingen, die daarvan het gevolg zijn.
De consequentie van het standpunt van de Minister zou eigenlijk moeten zijn, dat de Regering met een voorstel zou komen om voor elke grondwetsherziening in eerste aanleg een tweederde meerderheid te vragen in beide Kamers der Staten-Generaal en dat na de verkiezingen wellicht met een enkelvoudige meerderheid zou kunnen worden volstaan. Ik meen, dat dit logischer zou zijn in de optiek, die de Minister naar voren heeft gebracht, dan de stelling: wij schrappen de bevoegdheden van de Eerste Kamer in het kader van de grondwetsherziening geheel.
Mijnheer de Voorzitter! Ik heb geen reactie gehoord op mijn vraag hoe de Regering er tegenaan kijkt om de Eerste Kamer in geval van directe verkiezingen niet gelijktijdig met de Tweede Kamer maar gelijktijdig met de provinciale staten te laten kiezen. Er is dan een stukje voor- en na-ijling, maar een gelijktijdige verkiezing voor Eerste en Tweede Kamer lijkt mij zeer ongewenst. Het zijn – laten wij eerlijk zijn – de politieke leiders, die straks in de Tweede Kamer zitting krijgen, van de partijen die de gehele verkiezingsstrijd domineren. De heren aan de overzijde van het Binnenhof komen er niet aan te pas. Dat is een bijzonder duidelijke zaak. De Minister heeft gezegd, dat verkiezingen door provinciale staten een anachronisme betreffen. Hij zal daarmee ook een stukje achterwaartse werking, werking naar de achterban, het contact kiezer-gekozene, etc. dat ook moet gelden voor de senatoren en senatrices, bedoelen.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Er zal dan bij de verkiezing van leden van de Eerste Kamer een aparte verkiezingsstrijd plaatsvinden tussen de fractieleiders in de Eerste Kamer.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Dat is niet waar. Het mandaat van iemand, die optreedt om lid van provinciale staten te worden, heeft een totaal andere achtergrond dan het geval is voor iemand, die zich kandidaat stelt om lid van de Eerste Kamer te worden.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Dat geef ik toe, maar de publiciteit tijdens de campagne zal in belangrijke mate vallen op de leiders van de lijsten voor de verkiezing van leden van de Eerste Kamer en minder op de mensen, die kandidaat zijn voor het lidmaatschap van provinciale staten.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Ook dat weet ik niet. De Minister, die ook enkele dingen niet wist, zei dat wij moeten afwachten hoe dat in de praktijk zal uitwerken. In ieder geval zal de heer Jurgens wel met mij eens zijn, dat de kandidaten voor de Eerste Kamer volledig worden weggespoeld in het verkiezingsgeweld door degenen die primair voor de verkiezing van de Tweede Kamer als het politieke lichaam bij uitstek zullen gaan optreden. Ik dacht dat dit nauwelijks voor bestrijding vatbaar zou zijn. Ik wil nog een formele vraag aan de Minister stellen. Ik heb van de kant van de Regering niets in de nota gezien over de samenhang met artikel 46 van het Statuut voor het Koninkrijk. Daarin staat namelijk dat de vertegenwoordigende lichamen worden gekozen, niet door ingezetenen, maar door de ingezetenen van het betrokken land, tevens Nederlanders, die de door de landen te bepalen leeftijd welke niet hoger mag zijn dan 25 jaren hebben bereikt; iedere kiezer brengt slechts één stem uit.
Mijnheer de Voorzitter! Is de huidige situatie met getrapte verkiezingen door provinciale staten in feite strijdig met artikel 46 van het Statuut? Ik zou op deze vraag graag een duidelijk antwoord van de Regering vernemen.
Ik zal de Minister niet houden aan een eventuele tweede druk. Als de Minister in respons op mijn vragen over de vragen 29 en 32 met betrekking tot de termen 'in overwegende mate' en 'in haar volle omvang' inderdaad de bijvoeglijke naamwoorden zou weglaten, dan zou er komen te staan dat de Eerste Kamer 'in mate' een stukje politieke toetsing zou mogen hebben. De Minister zal bedoelen: met mate.
Een vraag die rijst - ik heb dit nog onvoldoende in al zijn consequenties doordacht; misschien heeft de Regering dat wel gedaan met behulp van het apparaat dat haar ten dienste staat - is, of het een oplossing zou zijn door te vermijden dat een wetsontwerp niet meer bij de Tweede Kamer wordt ingediend, maar bij de Eerste Kamer, die bij voorbeeld wordt verplicht binnen vier weken een eerste oordeel te geven, waarna het wetsontwerp naar de Tweede Kamer gaat met de volstrekt normale bevoegdheden en daarna terug naar de Eerste Kamer, die dan alleen ja of nee kan zeggen.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mijnheer de Voorzitter! Het betoog van de Minister vol warme gevoelens leek in belangrijke mate op de memoires van een geslaagd oud-Eerste-Kamerlid. Ik vrees dat ik hem op zijn hart heb getrapt door te pleiten voor afschaffing van dit eerbiedwaardige lichaam, dat wijsheid en distantie paart aan een manende positie in onze samenleving. Ik geloof toch dat ik onvoldoende van hem heb mogen horen, waarom – stel dat men een heroverwegend, wijs, distantiehoudend en manend lichaam overhoudt om naar de wetgeving te kijken – een dergelijk lichaam moet beschikken over het recht van verwerping van wetsontwerpen. Als zal blijken dat dit heel weinig gebeurt, dan is bovendien de vraag waarom het zo verschrikkelijk belangrijk is dat lichaam te handhaven. Waarom komt bij voorbeeld het recht van suspensief veto – waarbij de mogelijkheid om te heroverwegen aanwezig blijft en de mogelijkheid die daarbij komt om suggesties te doen aan de Tweede Kamer voor verbetering van het voorstel in bijzondere gevallen – niet in aanmerking?

Jurgens

Mijn tweede punt sluit voornamelijk aan op de interventies van de heren Bakker en Abma. Ik heb mij natuurlijk, omdat ik eerst heb gezegd dat ik voor afschaffing ben en vervolgens ben ingegaan op wat er zou moeten gebeuren als de Eerste Kamer bleef, schuldig gemaakt aan datgene wat in het meest krasse staaltje van juridisch verweer ook plaatsvindt, namelijk wanneer iemand zegt, als hij ervan wordt beschuldigd een geleende vaas te hebben kapot gemaakt: Ik heb de vaas nooit geleend; ik heb haar trouwens al teruggegeven; zij was al stuk toen ik haar kreeg. Een dergelijk subsidiair verweer is in een proces acceptabel. Ik moet de heer Bakker toegeven dat men enige moeilijkheden voor zich zelf veroorzaakt als men zoiets in een parlementair betoog inlast.
Datgene wat in de motie staat, die in de eerste plaats door de heer De Vries is ondertekend, loopt toe naar afschaffing van de Eerste Kamer. Als men de Eerste Kamer wil handhaven, zoals de Regering dat in haar voorstel zegt, dan moet men naar mijn gevoel proberen de Eerste Kamer zo weinig mogelijk politieke zwaarte te geven.
Omdat ik vind, dat rechtstreekse verkiezingen – juist omdat dit democratisch is – aan het lichaam politieke zwaarte geven, pleit ik ervoor om, bij handhaving van de Eerste Kamer, niet de rechtstreekse verkiezingen in te voeren, uit angst, dat de Eerste Kamer daardoor de huidige bescheidenheid zal verliezen. Dit acht ik nóg ernstiger voor de democratie dan de getrapte verkiezing.
Ik sluit mij aan bij de heer Bakker wat betreft zijn opmerkingen over het probleem van de formulering van de vertrouwensregel. Ook ik heb het gevoel dat, zoals het nu in de nota staat, het gekoppeld is aan de gedachte, dat er een gekozen kabinetsformateur komt. Ik had daar al aarzelingen bij, maar als er geen gekozen kabinetsformateur komt, wordt dit nog sterker. Men vraagt zich dan af, hoe een en ander kan worden geformuleerd in de Grondwet. Naar mijn bescheiden opinie is dit onmogelijk.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): De Minister heeft hiervan tijdens een eerder gehouden vergadering gezegd, dat hij hierop in dit stadium nog niet wenste te antwoorden.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik wil de Minister daartoe ook niet pressen. Ik wil alleen de heer Bakker bijvallen, wanneer deze stelt, dat hij niet ziet hoe die regel zou moeten worden geformuleerd. Ook al zou de Minister zoeken en later antwoorden, ik heb het gevoel, dat hij dit antwoord niet zal kúnnen geven. Ik kan mij namelijk geen grondwetstekst voorstellen, waarin dit zodanig is geregeld, dat de souplesse, die nodig is in de verhouding tussen Regering en Staten-Generaal, de volle waarde krijgt.
Ik heb het gevoel, dat de heer De Kwaadsteniet het met zijn motie nog erger maakt dan het al is. Wanneer wij de Eerste Kamer zouden behouden in haar huidige vorm – zij het met beperking van de lengte van zittingsduur – wanneer er sprake zou zijn van rechtstreekse verkiezing en van recht van terugzending, dan ben ik het met de Minister eens, dat een en ander uitermate vertragend zou werken voor de wetgevingsprocedure.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Ik heb geen rechtstreekse verkiezingen voorgesteld. In mijn motie wordt gesproken van indirecte verkiezing, namelijk door de provinciale staten.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Dan ben ik een slachtoffer van het feit, dat ik de tekst nog niet onder ogen heb gehad. Mijn excuses voor deze vergissing. Wanneer men de Eerste Kamer alle huidige bevoegdheden blijft geven plus het recht van terugzending, dan ontstaat inderdaad een politiek zwaar lichaam. Dit wilde ik nu juist niet, mijnheer de Voorzitter.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Het is niet juist, mijnheer de Voorzitter, te stellen, dat er sprake zou zijn van een politiek zwaar lichaam. Ik stel handhaving van de huidige Eerste Kamer voor. Van de Minister heb ik begrepen, dat dit ook ongeveer de bedoeling van de Regering is, aangezien in feite slechts een codificatie plaatsvindt in de ogen van het kabinet. Ik kan mij verder moeilijk voorstellen, dat de heer Jurgens bezwaar maakt tegen het recht van terugzending. Hij heeft dit immers op zijn wijze bepleit.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mijnheer de Voorzitter! Neen, dat heb ik niet bedoeld. Er zijn twee soorten. Eén daarvan heet suspensief veto; dát heb ik bepleit. Ik heb de term mogen ontlenen aan de commissie-Cals-Donner. Daarbij komt het ontwerp niet meer bij de Eerste Kamer terug.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Daarover heb ik mij niet uitgesproken.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Als u het recht van verwerping aan de Eerste Kamer blijft geven, zal ook in tweede instantie een dergelijk wetsontwerp terug moeten naar de Eerste Kamer.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Ik meen, dat de Eerste Kamer zou moeten kunnen kiezen tussen verwerping van het ontwerp of terugzending daarvan. Ik bepleit niet het wegnemen van het recht van verwerping.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik wil graag afsluiten, mijnheer de Voorzitter, met de opmerking, dat de Minister naar mijn oordeel onderschat – wellicht vanwege zijn warme gevoelens ten aanzien van het huidige functioneren van de Eerste Kamer – wat er gebeurt als door middel van rechtstreekse verkiezingen een ander soort Eerste Kamer optreedt dan tot nu toe het geval was. De gevolgen daarvan zouden wel eens heel anders kunnen zijn dan hij zich nu voorstelt. Als dit zo is, heeft dit gevolgen voor zijn voorstel.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Mijnheer de Voorzitter! Met belangstelling heb ik genoteerd, dat het gehele kabinet de Eerste Kamer wenst te handhaven en dat de leden, die 'Keerpunt' aanhangen niet uit zijn op opheffing van de Eerste Kamer.
De Minister heeft gesteld, dat hij de verkiezing van de Eerste Kamer door provinciale staten een anachronisme vindt. De bedoeling van zijn voorstel is dan ook, de provinciale staten dit recht te ontnemen. Zijn ook de meest belanghebbenden, namelijk provinciale staten, gehoord over dat voornemen? Zal er niet een geweldige verwarring ontstaan – ik ga niet in op het verschil in kwalificaties tussen getrapt gekozen en direct gekozen Eerste Kamerleden – bij gelijktijdige verkiezingen voor Eerste en Tweede Kamer of bij het gelijktijdig verkiezen van Eerste Kamer en provinciale staten. Men moet zich eens indenken, hoe de partijbureaus de spreekbeurten moeten organiseren, hoe men lijstaanvoerders door elkaar moet propageren en hoe dat allemaal in de districten moet gaan verlopen.
Ik behoef niet meer te spreken over het codificeren van hetgeen in wezen de Eerste Kamer zichzelf al aan wijze beperking heeft opgelegd. Daarover heeft de heer De Kwaadsteniet al gesproken. Ik behoef ook niet meer te spreken over de tweede lezing van de Grondwet in de Eerste Kamer, die in eerste instantie alleen maar met een gewone meerderheid behoeft te worden aangenomen. Daarover heeft de heer Van der Sanden al gesproken. Ik wil echter nog wel graag één vraag

herhalen, namelijk of, in verband met de doelstelling van gelijke samenstelling van Eerste en Tweede Kamer, de koppeling van het direct per district verkiezen van Eerste Kamer en Tweede Kamer overeenkomt met de koppeling van de gekozen formateur en de Tweede Kamer in het districtenstelsel.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mijnheer de Voorzitter! De Minister heeft mij aangeboden, mij persoonlijk te verwittigen van zijn gedachten inzake de Eerste Kamer, met name op het stuk van de internationale organisaties. Ik wil de Minister vragen, dit bericht aan de gehele Kamer te doen toekomen, omdat ik het gevoel heb, dat het voor ons allemaal van belang zou kunnen zijn.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Ik vrees dat ik er niet aan zal ontkomen, in tweede termijn dingen te zeggen die men misschien ook al in eerste termijn heeft beluisterd, omdat hetzelfde het geval was met betrekking tot de tweede termijn van de zijde van de Kamer.
De geachte afgevaardigde de heer De Vries heeft gevraagd, of de woorden van de heer Anema in 1949 niet elders hadden kunnen worden gesproken, en wel met hetzelfde effect. Dat geloof ik nu juist niet. Ik kan putten uit de rijke ervaring van mijn eigen leven. In mijn eigen partij trok niemand zich iets van mij aan, zolang ik geen politieke functie had, maar zodra ik kamerlid was geworden, werd er aandachtiger en met meer succes naar mij geluisterd dan daarvoor.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Hoe is dat nu, Excellentie?

Minister **De Gaay Fortman**: Ik heb niet de indruk, dat het minder is geworden. Ik ben er echter nu subjectief iets meer bij betrokken dan destijds. Het feit dat iemand lid van de Eerste Kamer is, geeft aan zijn woorden in die Kamer, in het openbaar, ten overstaan van de andere leden en ten overstaan van het kabinet, een geheel ander politiek gewicht dan wanneer hij die elders zou hebben gesproken. Het was in 1949 zeer duidelijk dat de heer Anema, op dat ogenblik in de Eerste Kamer sprekende, zich niet alleen tot de Regering en tot de Eerste Kamer richtte, maar ook de ruimte tussen Eerste en Tweede Kamer overspande en een duidelijke maning aan zijn eigen partijgenoten hier gaf.

Mijnheer de Voorzitter! Ik acht heroverweging van de wetgeving een goede zaak, omdat deze Kamer herhaaldelijk overbelast is en omdat door de heroverweging zaken naar voren kunnen komen die over het hoofd zijn gezien of wellicht in het wetsontwerp nog niet aan de orde zijn geweest.
Ik erken natuurlijk, dat dit ook hier kan gebeuren. Ik constateer alleen, dat herhaaldelijk blijkt, dat het niet gebeurt. Ik bedoel in dezen niet enig verwijt te maken, want ik sla het nu enige tijd gade. Ik begrijp nog niet, hoe men in staat is zo zorgvuldig met de wetgeving om te springen, als hier door de bank genomen wordt gedaan.

De heer **De Vries** (P.v.d.A.): Men zal zich met mij kunnen afvragen, of die heroverweging niet een sprongetje over de Tweede Kamer zou moeten maken, namelijk van gene zijde naar de voorfase van het beslissingsproces. Met andere woorden: Ik vraag mij af, of in de gehele wetgevingsprocedure niet een ander stadium kan worden ingebouwd, waarbij politieke overwegingen ten aanzien van een bepaald wetsontwerp eerder kunnen worden geopperd, opdat zij, als de beslissing wordt genomen, hetgeen veelal materieel gezien in de Tweede Kamer geschiedt, kunnen meespelen. Hierbij denk ik bij voorbeeld aan een beoordeling van voorontwerpen.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Wanneer men een totaal ander stelsel had, zou men er iets dergelijks misschien op kunnen vinden. Men heeft echter een stelsel, dat redelijk bevredigend werkt. Waarom zal men dat stelsel nu veranderen? Daarbij komt nog, dat men een groter aantal mensen bij het politieke bedrijf betrekt, waardoor men in het land ook een uitwaaiering van politieke gevoelens krijgt, die niet onbelangrijk is.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik vind dat niet geheel billijk. Het stelsel is juist veranderd. Toen de Tweede Kamer met de Eerste Kamer ontstond, kreeg, als ik het goed heb, het eerst de Tweede Kamer een stuk onder ogen. Het was toen wellicht zinvol, in de Eerste Kamer nog een tweede lezing te krijgen. Zoals het nu gaat, heeft vrijwel iedereen, die een functie bekleedt, dat stuk eerder gezien dan wij. De gehele overweging, de heroverweging en nogmaals een heroverweging, hebben reeds een x aantal malen plaatsgevonden, voordat de Kamer het officiële ontwerp bereikt. De strekking van opmerkingen, die de heer De Vries erover maakte, onderschrijf ik dan ook.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): De geachte afgevaardigde doelt nu op een overweging door belanghebbenden. Daarbij gaat het om iets geheel anders dan om een adviescollegaal of de Kamers.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Dat is niet altijd het geval. Allerlei raden – hierbij denk ik aan bij voorbeeld de raden ex artikel 87 van de Grondwet – moeten op grond van de wet adviseren, bij voorbeeld de SER. Zij adviseren de Regering omtrent wetsontwerpen, voor deze onze Kamer bereiken. In dat geval gaat het om zeer wezenlijke bijdragen voor de totstandkoming van een wet.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Het gaat niet om wetten.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Inderdaad, het betreft voorontwerpen.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Ten eerste betreft het adviezen, die lang niet altijd over voorontwerpen gaan. Als zij wel over voorontwerpen gaan, betreft het nog niet de definitieve wetsontwerpen. Mevrouw Kappeyne van de Coppello heeft volkomen gelijk, dat het heel vaak adviezen van onmiddellijk belanghebbenden zijn. In de laatste plaats wijs ik erop, dat het gaat om meningsuitingen van mensen, die geen politieke verantwoordelijkheid dragen. Dit vind ik nu juist het aantrekkelijke, namelijk dat de wetgeving wordt bezien door twee politieke colleges, waarbij het ene college zich door middel van het recht van amendement met alle aspecten van een wetsontwerp bezig kan houden, terwijl het andere zich in grote lijnen alleen maar met de algemene principia ervan bezighoudt. Te zamen vind ik het een gelukkige combinatie.
De geachte afgevaardigde weet, dat de Regering op het standpunt staat, dat de adviezen van de Raad van State, voor zover het geen adviezen zijn, waarin staat: De raad kan zich met het voorgelegde ontwerp of de voorgelegde algemene maatregel van bestuur verenigen, openbaar behoren te zijn. Daartegen bestaat ook bij de Raad van State geen bezwaar. Vervolgens wijs ik erop-dit merkte ik zoëven reeds op-, dat de Raad van State niet als een politiek college kan worden aangemerkt.

De heer **De Vries** (P.v.d.A.):
Het grote voordeel, dat de Minister, – als ik hem althans goed begrijp – aan de Eerste Kamer toeschrijft, komt erop neer, dat dit college zich in veel mindere mate dan in de Tweede Kamer het geval is politiek opstelt. Er is daar sprake van grotere distantie, meer rust, meer zui-

Minister **De Gaay Fortman**

verheid enz. Over die eigenschappen beschikt de Raad van State natuurlijk in hoge mate. Als het erom gaat, alle overwegingen, die bij een wetsontwerp naar voren moeten worden gebracht, naar voren te brengen in een zuivere vorm, lijkt mij de Raad van State daarvoor meer geschikt dan het 'halve' of voor 'eenvierde' politieke college, dat het thans doet, nadat de beslissingen zijn genomen.

Minister **De Gaay Fortman**: Wil men in de politiek werkelijk gezag hebben en gezag kunnen uitoefenen, dan moet men een politieke functie hebben. Dat is beslist noodzakelijk. Ten slotte wijs ik er nog op, dat ik uiteraard niet ontken – hoe zou ik dat durven en hoe zou ik het mogen! – dat de leden dezer Kamer allen in het volle leven staan. Ik merk alleen op, dat men bij de leden van de Eerste Kamer in het algemeen gesproken – er zijn enkele uitzonderingen – lieden heeft, die een maatschappelijke functie vervullen, die verweven is met hun politieke nevenfunctie en die daardoor een aparte relatie tot de maatschappij hebben, die hun optreden des te waardevoller maakt.
De geachte afgevaardigde heeft nog verwezen naar de kwestie van de duizend-guldenwet. Daar heeft naar mijn mening in sterke mate meegesproken de wens van de Eerste Kamer om datgene, wat in de Tweede Kamer was gebeurd, te ontzien. Ik kom daarover overigens nog te spreken, wanneer ik aan de vertrouwensregel toekom.

De heer **De Vries** (P.v.d.A.): Het zou toch denkbaar zijn geweest dat een college met een enigszins politieke samenstelling geadviseerd had in een voorfase, voordat de Tweede Kamer aan een beslissing toekwam. Het had erop kunnen wijzen dat het wetsontwerp inzake de duizend gulden niet geslaagd was, dat er gaten in zaten en dat het tot chaos aan de universiteiten zou leiden. Dit had dan bij de besluitvorming in de Tweede Kamer een rol kunnen spelen. Daar zie ik meer in dan dat men het achteraf constateert zonder aan die constatering enige consequentie te kunnen verbinden.

Minister **De Gaay Fortman**: Wij nemen er één bepaald geval uit. Van dat speciale geval wordt gevraagd: Hoe moet men nu het gedrag van de Eerste Kamer verklaren? Naar mijn mening moet men het òmgaan van een aantal leden van de Eerste Kamer in dit geval hieruit verklaren, dat men meende dat een politiek conflict niet in de Eerste Kamer, maar in de Tweede Kamer behoorde plaats te vinden. En dan kom ik bij een opmerking van de heer Jurgens van zo juist die zegt: Er zijn toch allerlei colleges die kunnen adviseren. Ik mag erop wijzen, dat de Academische Raad voor die chaos aan de universiteiten zeer uitdrukkelijk en zeer expliciet heeft gewaarschuwd. Men moet niet aannemen, dat het de Tweede Kamer tot groter bezinning zou hebben gebracht, wanneer er een voorbehandeling in de Eerste Kamer was geweest en het wetsontwerp dan pas hier was gekomen. Ik vind dat ook een ongelukkige vermenging van functies, die naar mijn mening niet veel nut zou hebben.
Nu zegt de geachte afvaardigde: De Eerste Kamer houdt herhaaldelijk algemene betogen, maar dat leidt tot niets. Mijnheer de Voorzitter! Dat is niet juist. Als men dat naging, dan zou blijken dat ondanks het feit, dat de Eerste Kamer bij de departementen van algemeen bestuur vaak als een lastig lichaam wordt ervaren, nochtans ministers zeer erop gesteld zijn, ook wel eens dingen te doen die de Eerste Kamer goed uitkomen, zodat langs een wat indirecte weg die Kamer een veel grotere invloed heeft dan men oppervlakkig gezien zou denken.
De geachte afgevaardigde mevrouw Kappeyne van de Coppello heeft er nog eens op gewezen, dat zij vreest dat door de andere wijze van verkiezing niet hetzelfde type mensen in de Eerste Kamer zal worden gekozen als er thans in plaatsneemt. Ik ducht dat niet, omdat men andere mensen niet krijgt voor een dergelijk bescheiden werk, als regel eenmaal in de week, en bovendien met die wat gedistantieerde houding ten opzichte van het politieke bedrijf. Daarvoor moet men een bepaald soort mensen hebben. De mensen die zo dolgraag in de politiek hun lust en hun leven vinden en die op de politieke barricaden willen staan, zult u niet gauw in de Eerste Kamer vinden. Zij komen er wel eens in; er zijn voorbeelden van. Eén van die voorbeelden heeft het op het ogenblik zelfs tot minister gebracht, maar die heeft dan ook zijn uiterste best gedaan om zo snel mogelijk de Eerste Kamer te verlaten en hier terecht te komen.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Dit kan niet verhinderen, dat zij juist in een verkiezingsperiode wél op de barricaden moeten gaan.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik kom hierop terug, mijnheer de Voorzitter, want het is mij niet ontgaan, dat de geachte afgevaardigde hierover zekere prognoses heeft gegeven.
Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde heeft voorts gezegd, dat hij nu wel eens heel goed zou willen vernemen, waarom de Regering de gelijke politieke samenstelling wil. Welnu: heeft men een tweekamerstelsel als het onze, dan is het zeer ongewenst, dat de politieke samenstelling van de ene Kamer afwijkt van die van de andere, en zeker van de samenstelling van die Kamer, waarin de eigenlijke beslissingen van de laatste jaren hebben laten zien, hoe snel de verschuivingen in de partijpolitieke verhoudingen zich voltrekken. Deze verschuivingen komen veel te laat in de Eerste Kamer tot hun recht. Dit is het krachtigste argument voor de gelijke politieke samenstelling, ook om te voorkomen, dat de Eerste Kamer in de verleiding zou komen, toch van haar politieke macht die zij heeft, gebruik te maken.
Mijnheer de Voorzitter! Aan het feit dat ik een kleine concessie heb gedaan door te zeggen, dat de samenstelling niet precies gelijk zal kunnen zijn, moet de geachte afgevaardigde geen argument ontlenen om te zeggen: Gij bereikt toch niet wat gij wilt. Langs de weg van het voorgestelde systeem, dat meer doordacht is dan de geachte afgevaardigde meent, krijgt men praktisch wel een gelijke samenstelling, zij het, dat hier en daar sprake zal kunnen zijn van een kleine afwijking.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Ook als de Eerste Kamer niet wordt ontbonden ter gelegenheid van grondwetsherziening en ook, als het in de staatkundige praktijk zo uitkomt, dat de Tweede Kamer wel om politieke redenen wordt ontbonden en de Eerste Kamer niet?

Minister **De Gaay Fortman**: Het is mogelijk, dat dan ook de Eerste Kamer moet worden ontbonden. Wij moeten dit aan de praktijk overlaten, die zich langzamerhand ten aanzien hiervan zal ontwikkelen. Het hoofdargument blijft echter, dat het gewenst is, een gelijke politieke samenstelling van beide Kamers te hebben.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Als deze doelstelling zo belangrijk is, dat u hiervoor een kiessysteem wijzigt en tot directe verkiezing komt, dan begrijp ik niet, dat u een levensgroot gat in de staatkundige praktijk open laat en zegt, dat het aan de staatkundige praktijk moet worden overgelaten of de synchronisatie tot stand komt. Dit vind ik niet logisch, wat mij tot de veronderstelling bracht, dat het systeem wellicht niet geheel doordacht is.

Minister **De Gaay Fortman**

Minister **De Gaay Fortman**: Er is een verschil in kijk op de zaak tussen de geachte afgevaardigde en mij. Ik vind dat men in de Grondwet hoofdregels moet geven en dat men voor het overige de zaak aan de ontwikkeling van het staatkundige leven moet overlaten. Het Nederlandse staatrecht kan men niet beschrijven als men de Grondwet ter hand neemt. Men kan niet tegen iemand uit Patagonië of uit welk gebied ook die hier op bezoek komt en die naar ons staatsrechtelijk stelsel informeert zeggen: Hier heb ik een Engelse vertaling van de Grondwet, hierin is het te vinden. Daarom is terecht het boek van de heer Van Raalte geschreven, juist om duidelijk te maken, dat het Nederlandse staatsrecht veel meer omvat dan de Grondwet.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): En het boek van de heer De Kwaadsteniet.

Het lid **Weijters** vervangt het lid **Portheine** op de voorzitterstoel.

Minister **De Gaay Fortman**: Het boek van de heer De Kwaadsteniet is een monografie over een bepaald onderwerp. Overigens heb ik bij een vorige gelegenheid al gezegd, dat het in mijn kamer binnen handbereik staat, maar dat ik probeer, er niet de hand aan te slaan.
Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer Bakker heeft natuurlijk gelijk: wanneer de Eerste Kamer de macht heeft om begrotingen te verwerpen, maar wanneer dit in de toekomst niet meer mogelijk zal zijn, dan is er inderdaad een verandering. Hij heeft gelijk als hij zegt, dat men op dit moment in de Eerste Kamer kan zeggen: de zaak bevalt ons niet, wij gaan weer net als vroeger met voorlopige verslagen en memories van antwoord de begrotingen expliciet behandelen. Echter, dat hiermee een wezenlijke inbreuk op het budgetrecht wordt gemaakt, zie ik niet. Ik zie het budgetrecht wel als een recht dat een gekozen vertegenwoordiging van het volk toekomt, maar ik kan daaruit niet logischerwijze de stelling zien voortvloeien, dat, wanneer de volksvertegenwoordiging uit twee kamers bestaat, beide kamers het zouden moeten hebben. Wanneer de andere kant van de volksvertegenwoordiging een zo teruggetrokken taak heeft als de Eerste Kamer, dan ben ik van mening, dat het budgetrecht niet noodzakelijkerwijs aan die kamer behoeft toe te komen. Hetzelfde geldt voor de grondwetsherziening in tweede lezing. Zij is dan de Tweede Kamer gepasseerd, de Eerste Kamer gepasseerd en in tweede lezing de Tweede Kamer gepasseerd. Mij dunkt dat dan aan de overweging voldoende recht is wedervaren en dat het niet noodzakelijk is, dat ook de Eerste Kamer daarover nog eens spreekt, gelet ook op het feit dat de Eerste Kamer de laatste jaren een grondwetsherziening in tweede lezing zeer, zeer bescheiden behandelt.
Wat betreft de huidige wijzigingen, die zullen de Eerste Kamer in volle omvang moeten passeren, want de hele zaak kan pas in werking treden wanneer ook dit in tweede lezing de Eerste Kamer heeft gepasseerd.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Ik denk dat de eerste lezing voldoende is.

Minister **De Gaay Fortman**: De geachte afgevaardigde heeft gezegd, dat ik de vertrouwensregel verbonden heb met de gekozen formateur. Ik heb van de vertrouwensregel gezegd, dat die het stelsel van de gekozen formateur naar mijn mening te aanvaardbaarder maakt en dat door het feit, dat die vertrouwensregel zo uitdrukkelijk geformuleerd zal worden, het te gemakkelijker wordt het stelsel van de gekozen formateur te aanvaarden, omdat vaststaat dat de gekozen formateur zijn legitimatie als minister-president niet ontleent aan het feit, dat hij gekozen is, maar ontleent aan het vertrouwen van de Tweede Kamer.
Gesteld nu, dat onverhoopt de gekozen formateur er niet zou komen, dan zou men toch kunnen denken aan een formulering van de vertrouwensregel ongeveer als volgt. Het is echt niet de bedoeling, dat zich nu een enorme discussie gaat ontketenen over alle feilen, die ongetwijfeld aan dit door zonden bevlekte mensenwerk verbonden zijn. Met al deze voorbehouden de volgende gedachte ter overweging:
Indien de Tweede Kamer besluit aan een minister haar vertrouwen te ontzeggen, wordt hem ontslag verleend, tenzij de Kamer wordt ontbonden.
Ik kom thans bij de geachte afgevaardigde de heer Abma, die gezegd heeft: Zou het gedistantieerde optreden van de Eerste Kamer niet een gevolg zijn van de gedistantieerde wijze van verkiezing? Ik geloof niet, dat er één lid van de Kamer is, dat zich nog herinnert, wanneer hij er ook maar een week gezeten heeft, dat hij op een andere wijze gekozen is dan de leden van de Tweede Kamer. Het gedistantieerde optreden is dan ook niet een gevolg van de getrapte verkiezing, maar is een gevolg van het karakter van de mensen, die in de Kamer zitting hebben. Ik heb al gezegd dat ik vertrouw, dat het zal blijven zoals het is als er een directe verkiezing is.
De geachte afgevaardigde heeft heel goed begrepen, dat het kabinet op de aangegeven wijze voor handhaving van de Eerste Kamer is.
De geachte afgevaardigde de heer De Kwaadsteniet heeft gezegd: Wat heb je aan het stimuleren van de Eerste Kamer, als je haar machtsmiddelen ontneemt? Machtsmiddelen zijn dingen, waar ook de subtiliteit een rol bij speelt. De Kamer behoudt het machtsmiddel van de verwerping. De Kamer behoudt het machtsmiddel van de motie, maar de Kamer heeft ook iets wat niet een machtsmiddel is, maar wat wel getuigt van invloed. Bij voorbeeld: het procesrecht met betrekking tot het nieuwe echtscheidingsrecht is gewijzigd nadat één lid van de Eerste Kamer, een lid van een eenmansfractie, de Minister bij het beleidsdebat over Justitie onder de aandacht had gebracht, dat in dat procesrecht zeer grote moeilijkheden zaten. Dat is een voorbeeld dat mij toevallig te binnen schiet. Ik ben ervan overtuigd dat andere gevallen zijn te vinden, waaruit blijkt dat er weliswaar geen machtsmiddel is maar dat er wél sprake is geweest van beïnvloeding van toekomstige ontwikkelingen, zowel wat het juridische als het maatschappelijke betreft. Men behoeft niet altijd power te hebben om influence te hebben.

De heer **De Vries** (P.v.d.A.): Dat is toch iets anders dan wat u net zei over Anema.

Minister **De Gaay Fortman**: Anema had heel weinig power, maar hij had wél influence, gezien de positie die hij innam in dat huis.

De heer **De Vries** (P.v.d.A.): U zei, dat hij juist door zijn status zoveel gehoor vond.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat is geen machtsmiddel. Het ligt helemaal in het verlengde van wat ik nu zeg.

De heer **De Vries** (P.v.d.A.): Ik dacht dat status een van de machtsmiddelen bij uitstek was, en dat u het ook als zodanig had opgevoerd.

Minister **De Gaay Fortman**: Neen, ik heb het volgende betoogd. Er wordt meer naar iemand geluisterd die in die positie, op die plaats en in het openbaar bepaalde dingen zegt dan wanneer men het schrijft in een artikel of wanneer men ergens een lezing houdt. Ik zal niet ontkennen dat daar ook wel eens invloed van kan uitgaan, maar

Minister **De Gaay Fortman**

mijn ervaring in de politiek is in elk geval dat het hebben van een politieke functie het politiek gezag en de politieke invloed krachtig bevordert.

De heer **Bakker** (C.P.N.): In laatste instantie is het gewicht van die politieke functie natuurlijk terug te voeren op de macht die je daarmee kunt uitoefenen. Die relatie behoeft niet altijd onmiddellijk te zijn. Er behoeft niet onmiddellijk een dreiging achter ieder woord dat men spreekt te staan. De politieke functie die men uitoefent in een vertegenwoordigend lichaam ontleent uiteindelijk haar gewicht aan de macht die je daarmee hebt.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik denk daar genuanceerder over dan de geachte afgevaardigde, mijnheer de Voorzitter. Het hangt er ook helemaal vanaf, in welke positie men spreekt en welke positie men inneemt.
Tegenover de geachte afgevaardigde de heer De Kwaadsteniet herhaal ik, dat de positie van de Eerste Kamer niet wordt verzwakt, maar dat zij wordt geconsolideerd op het punt, dat de Kamer er zelf van heeft gemaakt.
Als de geachte afgevaardigde vraagt: 'Zijt gij nu niet verheugd dat ik bereid ben tot een verkiezingsperiode van vier jaar?', dan erken ik dat dit een verbetering is ten opzichte van de huidige situatie. Nochtans blijft de discrepantie tussen beide Kamers dan bestaan, omdat de een door de provinciale staten wordt gekozen en de ander rechtstreeks door de kiezers.
De geachte afgevaardigde meent dat uit antwoord 27 kan worden afgeleid, dat ook de Regering op het standpunt staat dat de Eerste Kamer het recht op een novelle zou hebben. Ik kan dat er niet in lezen, mijnheer de Voorzitter. Er is daar alleen een bepaalde casuspositie behandeld en er is gezegd, dat de Kamer in de regel geen novelles vraagt. Onzerzijds is natuurlijk niet gesteld – dat kan ook niet –, dat zij het nooit gedaan zou hebben. Ik moet helaas tegenover de geachte afgevaardigde volhouden, dat een recht op een novelle natuurlijk niet bestaat.
De geachte afgevaardigde heeft de verwachting dat de terugzending slechts sporadisch zal plaatshebben. In dat verband bestrijdt hij mij met mijn eigen woorden en spreekt over 'die gedistantieerde wijze mensen'. Ik heb het woord 'wijs' ten opzichte van de Eerste Kamer de hele dag nog niet gebruikt, omdat mij bij een vorige discussie bleek dat men dat langzamerhand vervelend ging vinden. Daarom heb ik naar andere woorden gezocht.
Men kan natuurlijk niet zeggen dat lieden die zich gedistantieerd opstellen niet bezwijken voor verleidingen. Ik durf er met de geachte afgevaardigde om te wedden dat, als wij het invoerden, men in belangrijke mate gebruik zou maken van de mogelijkheid om op allerlei detailpunten wijzigingen in wetsontwerpen voor te stellen.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Ik ben daar niet zo bang voor, mijnheer de Voorzitter. Wanneer je dat aan een zekere mate van beperking onderwerpt, zoals ik dat in mijn motie naar voren heb gebracht, kan die vrees belangrijk kleiner zijn.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik erken dat de geachte afgevaardigde een poging doet het af te grendelen. Ik moet nog zien dat het lukt, indien de motie tenminste zou worden aangenomen en de Regering het op deze wijze zou omzetten in een wetsontwerp.
Ik vestig er nog eens de gedachte op dat verwerping altijd mogelijk blijft. De praktijk van de verwerping is dat de Kamer dat beperkt tot onderwerpen die politiek niet zwaar geladen zijn.
Als de geachte afgevaardigde dan het voorbeeld van de duizend-guldenwet aanhaalt, dan zeg ik dat ik het in die omstandigheden, van het toen zittende kabinet een misbruik maken van zijn positie vond om voor dat ontwerp de kabinetskwestie te stellen, want dat was de zaak beslist niet waard. Ik heb het achteraf ook onjuist gevonden omdat bleek dat toen al de inwendige spanningen zo hoog waren opgelopen dat het kabinet kon verwachten dat het het niet houden zou. Dat maakt het te meer een onjuist gebruiken van het stellen van de kabinetskwestie.
In zijn motie zegt de geachte afgevaardigde dat de Eerste Kamer
'behoudt de haar thans toekomende taken en bevoegdheden, zowel naar het geschreven als het ongeschreven recht;'.
Dat betekent in feite een bevriezen van de ontwikkeling, want het mooie van ongeschreven recht is dat het zich veel gemakkelijker ontwikkelt dan geschreven recht. Hoe kan men nu bepalen dat de Eerste Kamer de haar toekomende taken moet behouden, ook naar het ongeschreven recht. Dat zou elke evolutie onmogelijk maken. Dat kan de bedoeling van de geachte afgevaardigde niet zijn. Ook overigens ben ik met zijn motie niet gelukkig.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Het is ook niet de bedoeling de zaken volmaakt te bevriezen. Deze motie wordt ingediend naar aanleiding van een nota die door de Regering is ingediend en naar aanleiding van discussies die hier plaatsvinden. In de motie wordt de Regering uitgenodigd bij haar voorstellen het navolgende in acht te nemen.
Wanneer dit bij de voorstellen tot wijziging van de Grondwet wordt gedaan kan, wanneer de Grondwet eenmaal is vastgesteld, de ontwikkeling van het ongeschreven recht ongetwijfeld weer voortgang vinden.

Minister **De Gaay Fortman**: Het wil mij voorkomen – ik zal er echter met meer rust dan waarover ik op het ogenblik beschik naar kijken – dat de formulering van de motie dan toch ietwat anders zal moeten zijn.
De geachte afgevaardigde de heer Van Sanden meent dat de politieke invloed van de Eerste Kamer de laatste jaren verminderd is. Dat ben ik nu weer niet met hem eens. Het feit dat de Eerste Kamer haar werkzaamheden is gaan beperken en bepaalde delen van haar taak sneller vervult dan zij vroeger deed betekent niet dat haar politieke invloed zou zijn verminderd.
Mijn indruk is dat in ieder geval bij kabinetsformaties de invloed van de Eerste Kamer groter is dan zij vroeger was. Vroeger moest de Eerste Kamer maar afwachten wat voor kabinet er gevormd werd, zonder dat zij daarop ook maar enige invloed had, terwijl tegenwoordig de meeste fracties van deze Kamer, als ik goed ben ingelicht, juist in een periode van kabinetsformatie, althans de fractievoorzitter van de Eerste Kamer, geregeld bij haar overwegingen betrekken. Daarbij vervult hij overigens, voor zover ik erover oordelen kan, dezelfde functie die de Eerste Kamer in het algemeen ten opzichte van de Tweede Kamer vervult, met dien verstande dat hij niet het recht heeft te zeggen dat iets niet doorgaat.
De geachte afgevaardigde zegt dat hij geen antwoord heeft gekregen op de vraag of nu de voorkeur moet worden gegeven aan een gelijktijdige verkiezing van de Eerste Kamer met de verkiezing van de Tweede Kamer of een gelijktijdige verkiezing met provinciale staten. Hij voegt eraan toe dat hij de voorkeur zou geven aan een verkiezing gelijktijdig met provinciale staten. Ik verwijs hem naar het antwoord op de vragen 13 en 14:
'13. Zoals ook uit de beantwoording van andere vragen blijkt, staat de Regering een verkiezing voor ogen, die in het algemeen samenvalt met die van de Tweede Kamer. Zij acht de politieke parallelliteit van beide Kamers van groter belang dan het verkrijgen van een tussentijdse opiniepeiling door middel

Minister **De Gaay Fortman**

van ongelijktijdige verkiezing van de twee Kamers. In feite hebben de verkiezingen voor de provinciale staten mede het karakter van een tussentijdse opiniepeiling.
14. Zeker zou het bezwaar, dat de samenstelling van de Eerste Kamer achterloopt bij politieke krachtsverschuivingen, worden verminderd door de Eerste Kamer eenmaal in de vier jaar gelijktijdig met de provinciale staten en in haar geheel te vernieuwen. Koppeling in het algemeen aan de verkiezing van de Tweede Kamer zou het bezwaar echter geheel wegnemen.'.
Mijnheer de Voorzitter! Nu heeft de geachte afgevaardigde gezegd: De kandidaten voor de Eerste Kamer worden meegezogen – hij sprak zelfs over weggespoeld – door het verkiezingsgeweld voor de Tweede Kamer. Wat blijft er van die stakkers over? Ik wil erop wijzen, dat elke partij op het ogenblik al op leden van de Eerste Kamer een belangrijk beroep doet wanneer het gaat om het voeren van de verkiezingsstrijd. Dat is ook heel begrijpelijk. Het zijn politieke mensen, het zijn mensen, die volop tot een partij behoren en in die partij een positie bekleden. Dat men deze mensen nu reeds wil laten meedoen in de verkiezingsstrijd, spreekt vanzelf. Dat zij ineens door het politieke geweld van de verkiezing voor de Tweede Kamer zouden worden weggespoeld, wil er bij mij niet in, gezien het kaliber waarover de meesten van hen beschikken.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): De Minister heeft mij geantwoord door het voorlezen van schriftelijke antwoorden, waarna hij is ingegaan op mijn nieuwe argumentatie, die niet in de schriftelijke vragen is vermeld. Het wezenlijke verschil is dat, als nu in het kader van werkbezoeken bij verkiezingen leden van de Eerste Kamer in een team optreden, zij niet zozeer optreden als lid van de Eerste Kamer maar als lid van de eigen partij om te proberen hun partij een zeer redelijk aantal stemmen te bezorgen. Waarop ik heb gewezen is, dat zij voor hun zetel in de Eerste Kamer moeten opkomen, maar daarvoor de kans niet krijgen omdat zij overspoeld worden door het geweld van de politieke leiders, die in het kader van de verkiezing voor de Tweede Kamer opereren.

Minister **De Gaay Fortman**: De kiezer kiest niet tussen een lid van de Tweede Kamer en een lid van de Eerste Kamer. De kiezer brengt twee stemmen uit, één voor een lid van de Tweede Kamer en één voor een lid van de Eerste Kamer.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Maar de kandidaten voor de Tweede Kamer komen alleen maar op de televisie.

Minister **De Gaay Fortman**: Het is niet uitgesloten, dat ook kandidaten voor de Eerste Kamer wel eens voor de televisie komen.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Ja, als wij regionale televisie krijgen.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! De vraag inzake artikel 46 van het statuut zou ik niet à l'improviste kunnen beantwoorden. Ik hoop, dat de regeringscommissaris het kan; hij heeft dergelijke dingen in zijn zak. Bij mij komt het alleen na diep nadenken weer boven water.
Aangeroerd is de kwestie van het eerst indienen van wetsontwerpen bij de Eerste Kamer, waarna een voorlopige opiniepeiling van de Eerste Kamer plaatsvindt, het dan naar de Tweede Kamer zenden en het vervolgens weer zenden naar de Eerste Kamer. Dat is iets, waarvoor ik niet warm kan lopen. Ik heb willen betogen dat, als je een twee-kamerstelsel hebt in de zin zoals wij het hebben, je dan zoveel mogelijk het tijdsverlies moet beperken. Ik zou deze verlenging van de procedure nog ongelukkiger vinden – het spijt mij dat ik het zo moet zeggen – dan de terugzending, waarvan ik overigens een volstrekte tegenstander ben.
De heer Jurgens heeft op vergelijkbare wijze als de heer De Vries gevraagd waarom een apart lichaam nodig is. Ik heb al gewezen op de drie mogelijkheden: de verwerping, de motie en het uitoefenen van invloed op de wetgeving en het regeringsbeleid.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik heb gevraagd waarom het recht van verwerping nodig is voor de heroverweging.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat is nodig, omdat men uiteindelijk over een sanctie moet beschikken. Zo boos is de wereld dat, als het echt goed wil werken, het laatste middel nog boven de markt moet blijven hangen.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Maar waarom deze sanctie?

Minister **De Gaay Fortman**: Deze is de naar mijn mening enig effectieve sanctie.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Terugzending is ook een sanctie.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Ik hoop dat de geachte afgevaardigde niet te somber over de tentatief aangegeven redactie van de vertrouwensregel denkt.
Hij heeft gezegd: De Minister onderschat de gevolgen van rechtstreekse verkiezingen. Voor mij is het een kwestie van democratie of van geen democratie. Ik vind het een atavisme, en daarom meen ik dat het moet veranderen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): U haalt weer even de formulering voor de vertrouwensregel naar voren. Ik ga niet over een woord vallen, maar zeer speciaal wordt de Tweede Kamer genoemd. Houdt dat volgens u automatisch in dat de vertrouwensregel die nu een ongeschreven regel is daarmee als ongeschreven regel ophoudt te bestaan voor de Eerste Kamer?

Minister **De Gaay Fortman**: Ik meen van wel, omdat daarbij ook door iedereen in de beschouwing zal worden betrokken de wijze waarop in de Tweede Kamer en later in de Eerste Kamer over de regel is gediscussieerd. Als de regel dan tot stand komt, dan kan men die, dunkt mij, niet anders uitleggen dan dat hij zeer expliciet voor de Tweede Kamer geldt.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat betekent dat u hem in verband met de opheffing voor de Eerste Kamer noodzakelijkerwijze voor de Tweede Kamer in de Grondwet moet zetten. Als u straks, nadat de gekozen formateur niet doorgaat, zou besluiten om de vertrouwensregel niet in de Grondwet op te nemen, waarvoor geen enkele aanleiding bestaat, dan zou hij in uw zienswijze automatisch weer bestaan zowel voor de Tweede Kamer als voor de Eerste Kamer.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Dat is de souplesse van het ongeschreven recht.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik beschouw het opnemen van de vertrouwensregel ook als een stukje codificatie. Men kan naar ik meen uit de laatste vijftig jaren geen geval aanwijzen, dat de Eerste Kamer een politiek conflict met het kabinet teweeg heeft gebracht.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat kan wel, maar het gaat over het uiterste middel waarover een Kamer moet beschikken.

Minister **De Gaay Fortman**: Neen, het uiterste middel is de verwerping van wetsontwerpen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dan kan de vertrouwensregel gelden.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat zou mogelijk zijn, als het een wetsontwerp is dat grote politieke betekenis heeft. Ik heb er zo juist al op gewezen dat de praktijk van de laatste twintig jaren is, dat er geen wetsontwerpen bij waren die grote politieke betekenis hadden.

Minister **De Gaay Fortman**

De heer **Bakker** (C.P.N.): Als men iets wil regelen, dan regelt men het voor altijd.

Minister **De Gaay Fortman**: De heer Tilanus heeft gevraagd, of provinciale staten zijn gehoord over het voornemen van de Regering om hun het recht en de plicht om de leden van de Eerste Kamer te kiezen te ontnemen. Het antwoord is: neen. Als men daarover ernstig ongerust was, had men zich kunnen melden bij de commissie uit de Tweede Kamer, die uitdrukkelijk aan het gehele land om opmerkingen heeft gevraagd. Blijkbaar is men bij de colleges van provinciale staten niet zo geschokt geweest, dat men heeft gemeend hiertegen in het geweer te moeten komen. Stel u eens voor dat alle elf colleges hadden gezegd, eerst voor de verkiezingen van provinciale staten en dan na de verkiezingen, toen de politieke samenstelling bij sommige is gewijzigd: Wij zijn van mening dat wij het moeten blijven. Ik vraag mij af of dat voor de Kamer, indien zij van mening zou zijn dat provinciale staten het niet behoeven te doen, van grote betekenis zou zijn geweest.
De geachte afgevaardigde heeft ook gezegd: Gij moet eens denken aan de verwarring die zal optreden bij gelijktijdige verkiezingen. Die verwarring ducht ik niet. De mensen die de verkiezingscampagnes voor de verschillende politieke partijen voeren, zijn in de regel lieden die het heel goed kunnen. Het zijn technische mensen en het is natuurlijk volstrekt niet onmogelijk voor de partijen om het zo te regelen, dat men heel goed begrijpt dat mijnheer A komt voor de Tweede Kamer en mijnheer B voor de Eerste Kamer. Ik geloof niet dat dit tot grote verwarring aanleiding zal geven.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Er zijn bij voorbeeld twee verschillende verkiezingsbiljetten.

Minister **De Gaay Fortman**: De geachte afgevaardigde heeft ook nog gevraagd, of de relatie tussen de rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer en het districtenstelsel dezelfde is als de koppeling tussen het districtenstelsel en de gekozen formateur. Zo ligt het uiteraard niet. Bij het kabinet bestaat grote voorkeur voor de koppeling van het districtenstelsel aan de gekozen formateur, maar dezelfde koppeling van districtenstelsel aan rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer bestaat niet. Ook als de Kamer een beperkt districtenstelsel niet zou aanvaarden, dan zou in de gedachtengang van het kabinet de verkiezing voor de Eerste Kamer op dezelfde wijze behoren plaats te vinden als voor de Tweede Kamer.

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! Ik wil in ieder geval de nieuwsgierigheid van de heer Van der Sanden bevredigen. Hij heeft gewezen op artikel 46 van het Statuut, waarin staat: 'De vertegenwoordigende lichamen worden gekozen door de ingezetenen van het betrokken land, tevens Nederlanders, die de door de landen te bepalen leeftijd, welke niet hoger mag zijn dan 25 jaren, hebben bereikt. Iedere kiezer brengt slechts één stem uit.'. Zondaq a.s. bestaat het Statuut twintig jaar. Al die tijd heeft men het nimmer in strijd geacht met het Statuut dat de leden van de Eerste Kamer werden gekozen op de wijze, waarop dit nu het geval is.
Men beredeneerde dat als volgt. Iedere Nederlander brengt één stem uit bij de verkiezingen voor provinciale staten en door de bijzondere methode die daarbij is gekozen, verkiest hij de leden van het vertegenwoordigende lichaam, dat Eerste Kamer heet.
Zelfs indien men strijd aannam met artikel 46 – dat zou mij op zich zelf als muziek in de oren klinken – zou de zaak worden gered door artikel 56 van het Statuut, waarin staat:
'Op het tijdstip van inwerkingtreding van het Statuut bestaande autoriteiten, verbindende wetten, verordeningen en besluiten blijven gehandhaafd totdat zij door andere, met inachtneming van dit Statuut, zijn vervangen.'. Dit is een bepaling à la artikel 215 van de Nederlandse Grondwet.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mijnheer de Voorzitter! Ik dacht dat deze bepaling destijds is opgenomen om te voorkomen dat het meervoudig stemrecht voor sommigen wel en voor sommigen niet zou gelden, dus om te voorkomen dat de een bij wijze van spreken tien stemmen zou krijgen omdat hij was gepromoveerd, terwijl de ander één stem zou krijgen omdat hij niet was gepromoveerd. Dit wilde men uitsluiten. Ik dacht dat de bepaling niet was gericht tegen de praktijk zoals die zich bij ons had ontwikkeld. De ratio van deze bepaling is dus niet hierop gericht.

De heer **Simons**: Neen, inderdaad, maar de tekst zou niettemin strijd met zich kunnen brengen met het bestaande stelsel. Ik geloof niet dat dit het geval is, maar zo nodig wordt het dan toch gedekt door die algemene bepaling over bestaande autoriteiten en wetten.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Dat geldt dan voor de huidige situatie, maar ik neem aan dat zodra wij gaan veranderen de zaak opnieuw ter tafel ligt.

De heer **Simons**: Het regeringsvoorstel is heel eenvoudig: Maak er een rechtstreekse verkiezing van.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Het gaat erom, dat ieder gelijk stemrecht blijft hebben.

De heer **Simons**: Natuurlijk.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Iedereen krijgt die twee stemmen. Daarom is deze bepaling dan wel degelijk van toepassing.

De heer **Simons**: Ja.

De vergadering wordt te 18.10 uur geschorst en te 19.20 uur hervat.

3. Hoofdstukken 4, 5, 6, 8, 9 en 10 van de nota:
– *wetgevingsreferendum en volksinitiatief*
– *grondrechten; toetsing van wet aan Grondwet*
– *benoeming commissaris van de Koningin en burgemeester*
– *constitutionele aspecten van de gewestvorming*
– *grondwettelijke procedure voor grondwetsherziening.*

De heer **Aarts** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil met name spreken over de deconstitutionalisering en over de gewestvorming. De heer Van der Sanden zal de overige punten voor zijn rekening nemen.
Mijnheer de Voorzitter! Men kan naar de mening van mijn fractie de vraag, of de benoeming van de commissaris van de Koningin en van de burgemeester moet worden gedeconstitutionaliseerd, moeilijk beantwoorden zonder daarbij op de zaak zelve in te gaan. De Regering heeft, zo hebben wij uit de nota begrepen, een andere mening. Zij zegt, dat verwijdering van de benoeming uit de Grondwet de keuze nog volledig in het midden laat. Zoals men heeft kunnen lezen, zegt dr. Kortman in 'De Nederlandse Gemeente' hiervan dat dit een valse geruststelling is.
Mijnheer de Voorzitter! Formeel heeft de Regering gelijk, doch ook wij zijn van mening dat dit als een eerste en belangrijke stap in de richting van de benoemde functionaris moet worden gezien. Immers, daarmee zou de grondwetgever als zijn oordeel uitspreken, dat de benoeming van de burgemeester en die van de commissa-

ris niet behoren tot een van de wezenlijke kenmerken van ons staatsbestel. Deze kwestie wordt derhalve gedegradeerd tot een zaak, die met een eenvoudige meerderheid door het parlement kan worden geregeld en de deconstitutionalisering zal dan ook door velen worden ervaren als een wegwijzer naar een ontwikkeling, waarvan wij vooralsnog de heilzaamheid niet vermogen in te zien.
Terecht zegt de Regering, dat de Grondwet niet moet worden gezien als een stuk, waarin alle details van ons staatsbestel worden geregeld, maar als een vaststelling van de waarborgen en de beginselen, waarop ons staatsbestel is gegrondvest.
Mijn fractie is echter nog niet zover, dat de benoemde burgemeester als een detail of als een constitutioneel te verwaarlozen onderdeel moet worden beschouwd. Veeleer achten wij de benoeming te behoren tot een van de hoofdtrekken van ons huidig bestuurlijk stelsel en wij achten de keuze van de grondwetgever van 1848 dan ook nog steeds van waarde. Op bladzijde 2 van de nota staat, dat wij aan een systematische revisie van de Grondwet toe zijn, omdat:
'vele grondwettelijke voorschriften de neerslag zijn van staatkundige strijdpunten uit een verleden, die thans reeds lang zijn vergeten of overwonnen.'.
Mijnheer de Voorzitter! Het onderhavige onderwerp kan naar onze mening bepaald niet tot de categorie van overwonnen strijdpunten worden gerekend en verwijdering uit de Grondwet op deze grond achten wij dan ook onjuist.
De gevolgen van de wijziging van de aanwijzingsprocedure zijn onzes inziens nog volstrekt onvoldoende uitgewerkt en onvoldoende overwogen, met name voor zover zij betrekking hebben op de gemeentelijke overheid zelve en op de verhoudingen binnen de diverse geledingen van de verticale bestuurskolom, zoals deze in de loop der jaren in ons land, formeel maar ook informeel, zijn geëvolueerd.
Anders dan in de ons omringende landen, wordt de burgemeester geacht boven de partijen te staan. Vele kenmerken, verbonden aan zijn positie, aan zijn taak, zijn functie en zijn verantwoordelijkheid, houden verband met het feit dat hij meer is dan een gekozene van een gemeenteraad of van de bevolking. Wij zijn het niet met de Regering eens als zij stelt dat de gevolgen van de verandering van de wijziging van de aanwijzingsprocedure eveneens te zijner tijd door de wetgever zullen moeten worden bezien. Zo zijn er gevolgen voor het medebewind, wat een wezenlijk element is van de gedecentraliseerde eenheidsstaat die ons land genoemd kan worden. Verder zijn er gevolgen voor de taak met betrekking tot de openbare orde. Bijvoorbeeld zijn er ook gevolgen voor het ter vernietiging voordragen van besluiten. Dit zijn slechts enkele voorbeelden die zo fundamenteel zijn dat de grondwetgever deze ook met name in zijn beschouwing dient te betrekken, alvorens een zo vergaand besluit te nemen. Vooralsnog hebben wij ook bezwaar tegen de opvatting van de Regering dat de wetgever tot uiteenlopende oplossingen zou moeten kunnen concluderen voor verschillende lichamen. Toegegeven zij dat daarvoor argumenten zijn aan te voeren, doch naar onze mening is nog in het geheel niet aangetoond dat de voordelen van deze gedachte opwegen tegen de nadelen die verbonden zijn aan de aantasting van de uniforme regeling die altijd als een groot goed is ervaren in de praktijk.
Kan de Minister ingaan op de voor- en nadelen van de regeling zoals die zou worden? Deze zou niet identiek zijn voor alle provincies en gemeenten. Ik neem aan dat de Regering heeft overwogen dat deze uiteenlopende oplossingen tot bepaalde voor- en nadelen zouden kunnen leiden.
Een groot bezwaar, verbonden aan de deconstitutionalisering, achten wij het ook dat na een parlementsverkiezing, wanneer zich een eenvoudige kamermeerderheid aandient, een ingrijpende wijziging kan worden doorgevoerd die na een volgende verkiezing door een andere kamermeerderheid weer kan worden teruggedraaid. Deze niet ondenkbare situatie moeten wij van de hand wijzen. Zowel in het belang van het goed functioneren van de gemeentebesturen als van dat van de verhoudingen binnen de overheid en ook in het belang van de betrokkenen zelf, dienen dergelijke wisselvalligheden te worden uitgesloten. Stabiliteit is voor een bestuur een eerste vereiste om het werk goed te kunnen verrichten. Wij menen dat voor de overgang van het instituut van de benoemde naar dat van de gekozen burgemeester een gekwalificeerde meerderheid vereist moet blijven.
In de schets van beleid van de drie christendemocratische partijen is neergelegd dat de commissaris en de burgemeester worden benoemd, na overleg met provinciale staten, c.q. met de gemeenteraad. Wij handhaven dit standpunt. Een formele regeling van het overleg, hetzij in de Grondwet, hetzij in de wet zal door ons worden ondersteund. Conclusie nummer 18 van de nota wordt door ons vooralsnog niet onderschreven.
Ten aanzien van de gewestvorming kan ik kort zijn. Ervan uitgaande dat in de toekomst de totstandkoming van gewesten in enigerlei vorm zal moeten plaatsvinden, zijn wij er voorstander van dat in de Grondwet het gewest als zelfstandig publiekrechtelijk lichaam zal worden opgenomen.
Alternatieven voor de gewestvorming, zoals de regionale samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, afzonderlijke wetten die hun grondslag niet in de Grondwet vinden, bieden naar onze mening onvoldoende mogelijkheden.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil enkele korte vragen stellen over verschillende onderwerpen. De eerste vraag betreft de klassieke grondrechten. Ligt het in de bedoeling van de Regering om het recht op gewetensbezwaren tegen militaire dienst – thans opgenomen in artikel 196 van de Grondwet – op te nemen in de catalogus van grondrechten die volgens het regeringsvoorstel voorin de nieuwe Grondwet komt?
Het tweede punt hangt ermee samen. Het heeft ook iets te maken met het betoog, dat ik in onze eerste openbare commissievergadering heb gehouden over de functie van de Grondwet. Ik betwijfelde, of het nodig was, alle verschillende onderdelen van de Grondwet – hierbij denk ik o.a. aan de grondrechten en de regeling inzake de lagere publiekrechtelijke lichamen – in één wet samen te brengen. De vraag, of sociale grondrechten al dan niet in de Grondwet thuishoren, is in dat kader niet zo actueel. Zolang onze constitutie echter bestaat, rijst de vraag, of bepalingen, die niet meer doen dan het geven van een programmatische aanduiding, een plaats in de Grondwet moeten vinden. Het gaat bij de Grondwet ten slotte niet om een algemeen manifest, maar om een poging, concreet realiseerbare rechten te formuleren. Ik heb steeds twijfels gehad omtrent de vraag, of sociale grondrechten in een grondwet thuishoren. Het hangt immers in sterke mate af van de vraag, hoe men de Grondwet als zodanig ziet. Ik geloof, dat het op het moment, waarop in de huidige Grondwet sociale grondrechten worden geïntroduceerd, een andere grondwet wordt dan

Jurgens

waarvan tot nu toe sprake was. De enige uitzondering in de huidige Grondwet geldt een deel van het recht op vrijheid van onderwijs, waarbij min of meer de aanwezigheid van een openbare school in alle plaatsen wordt gegarandeerd. Voor het overige bevat de Grondwet uitsluitend klassieke grondrechten, afdwingbaar voor de enkeling ten overstaan van de overheid en de rechter. Dat zal bij de sociale grondrechten niet het geval zijn. Men kan het recht op arbeid – in dezen denk ik ook aan soortgelijke rechten, o.a. het recht op inkomens – niet op dezelfde wijze bij een rechter geldend maken. Het is de vraag, of men door middel van het opnemen van dergelijke zaken in de Grondwet, verwachtingen wekt, die de samenleving niet kan waar maken. Wij kunnen in belangrijke mate de klassieke politieke grondrechten door overheidsoptreden ook waar maken, maar het is de vraag, of wij dit ook kunnen voor de sociale grondrechten, hoewel wij dat allen misschien graag willen. Ik vraag mij af, of wij deze kunnen realiseren in de zin van geldend maken in onze maatschappij. Het antwoord daarop is zeer sterk afhankelijk van de politieke en economische situatie, nog afgezien van verschillen van mening over de vraag, hoe het zal moeten worden geregeld. Het kan zijn, dat een ieder het ermee eens is, dat iedereen werk moet kunnen krijgen, maar dat een dergelijke situatie niet met de beste wil van de wereld, zelfs niet via een gemeenschappelijke inspanning, tot stand is te brengen.

De Minister heeft – en ik verwijs naar hetgeen is gesteld in de antwoorden onder hoofdstuk 5 – geantwoord op een aantal vragen over de betekenis van de sociale grondrechten. Op blz. 11 wordt met name op de vragen 41 en 42 meegedeeld:

'Uit het vorenstaande blijkt, dat de staatsrechtelijke betekenis van de sociale grondrechtsnormen in de Grondwet stellig van belang is te achten.'.

Juist dit wil ik tegenspreken, mijnheer de Voorzitter. Als de Minister zegt, dat het van politiek belang is, dat in onze samenleving een manifest bestaat, waarin een aantal van dit soort wezenlijke rechten is opgesomd, kan ik het met hem eens zijn, maar bij de opmerking, dat het staatsrechtelijke betekenis heeft, wil ik een groot vraagteken plaatsen.

Als voorbeeld wil ik noemen hetgeen is gesteld onderaan blz. 10, waar wordt gezegd, dat diverse sociale grondrechten reeds in de bestaande wetgeving zijn geconcretiseerd, maar dat deze bestaande wetgeving door opneming in de Grondwet, waaraan de burgers rechten kunnen ontlenen, 'op een bijzondere wijze tegen eventuele intrekking beschermd', zoals het advies van de SER blijkbaar luidt.

Ik vraag, op welke wijze men wordt beschermd tegen intrekking van bestaande wetgeving. Ook een wet, waarvan de Grondwet zegt, dat zij er moet zijn, kan worden ingetrokken. Er is een hele reeks wetten, die er niet zijn, zoals de heer Van den Bergh stelde. Het zijn wetten, waarvan de Grondwet zegt, dat zij er moeten zijn. Zij zijn echter nog steeds niet tot stand gekomen, zelfs na honderd jaar niet. Als in de Grondwet staat, dat er een wet moet zijn, die bepaalde rechten vastlegt, dan wil dit helemaal nog niet zeggen, dat die wet er ook is, althans dat intrekking van een wet niet mogelijk is. Ik geloof, dat de SER in dezen veel te veel betekenis hecht aan onze Grondwet. Het zou misschien wenselijk zijn, wanneer de Grondwet zo'n gezag had. Thans gaat het echter om de werkelijkheid.

Het sterkste argument, dat de Regering gebruikt voor opneming van sociale grondrechten in de Grondwet is te lezen in de zin, onderaan blz. 11: 'De Regering heeft in haar pleidooi voor opneming van bepalingen inzake sociale grondrechten in de Grondwet meer gezegd dan dat deze in de Grondwet niet zullen misstaan.'.

Het is juist de vraag, mijnheer de Voorzitter, of men méér heeft gezegd. Ik heb het gevoel, dat men niet meer heeft gezegd dan dat zij er niet in zullen misstaan en dat het aardig is. Ik vraag mij echter af, of wij in een vergadering als deze bezig moeten zijn met grondwetsherzieningen over punten, welke rechtstreeks consequenties hebben, dan wel of wij ons moeten bezighouden met het opsommen van sociale grondrechten.

Ik zou het graag nog eens doen, maar dan in een andere context dan de grondwetsherziening. Ik laat mij echter op dit punt graag door de Minister dan wel door collega's overtuigen.

Het derde punt is het vraagstuk van de derdenwerking. Dat heeft te maken met de formulering van de grondrechten. In het minderheidsrapport van Meuwissen in de commissie-Cals/Donner is erop gewezen, dat een grondrecht zich in onze tijd lang niet alleen tegen de overheid keert, althans zou behoren te keren. Men denke maar aan de wetsontwerpen die een jaar of drie geleden zijn aangenomen inzake de privacy: de bescherming tegen afluisteren en het nemen van foto's zonder toestemming. Dat is eigenlijk kwantitatief gezien minder tegen de overheid dan tegen de medeburgers gericht. Ik kan mij voorstellen, dat er een uitdrukkelijke bepaling in de Grondwet komt, waaruit blijkt dat de grondwetsbepalingen, zoals zij zijn geformuleerd, in het algemeen mede gelden ten opzichte van medeburgers en dat dit toetsbaar is voor de rechter. Als dan in een strafrechtelijke of civielrechtelijke zaak aan de orde komt, dat gehandeld is tegen de grondrechten door een medeburger, bij voorbeeld door het briefgeheim te schenden, wat op zich zelf niet strafbaar is, kan dat gevolgen hebben omdat briefschending door de overheid wel in strijd is met de Grondwet. Ik ga hierop niet dieper in, maar er zijn natuurlijk veel zaken waarbij men zich kan afvragen – bij voorbeeld bij de al of niet geldigheid van contracten – of daar een dergelijke derdenwerking van grondrechten niet van betekenis zou kunnen zijn. Mijn vraag is: heeft de Regering eraan gedacht, dat ook te incorporeren in de eventuele grondwetswijziging?

Mijnheer de Voorzitter! Ik heb nog een paar kleinere onderwerpen. Ook de grondwetsherzieningsprocedure is afhankelijk van de vraag, wat men nu vindt van de functie van de Grondwet. Ik wil mijn betoog uit de allereerste instantie niet herhalen, maar bij een licht herzienbare Grondwet heeft men een goede kans dat die meer invloed heeft dan een zwaar herzienbare Grondwet. Juist als de Grondwet moeilijk herzienbaar is, zal men wegen trachten te vinden om tegen de letter van de Grondwet in een andere praktijk tot stand te brengen. Dat is gebleken bij vele bepalingen, met name die inzake de verhouding parlement-regering. Wanneer wij een grondwettelijk stelsel hadden dat niet waanzinnig moeilijk te veranderen was, zou de Grondwet wellicht veel beter de politieke werkelijkheid van elk moment kunnen bijhouden. Ik herhaal niet in deze vorm mijn pleidooi voor een afzien van een grondwet, maar ik wil er wel op wijzen dat het voorstel van de Regering, dat minstens de tweede lezing in de Eerste Kamer vervalt, bepaald gunstige aspecten heeft.

Hetzelfde wil ik zeggen met betrekking tot de deconstitutionaliseringsgedachte, die de Regering heeft. Wat mij betreft, kan die niet ver genoeg gaan, in tegenstelling tot hetgeen de heer Aarts zojuist heeft gezegd.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat zou letterlijk genomen een afschaffing van de hele Grondwet betekenen.

Jurgens

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Dat heeft de Minister goed gezien, mijnheer de Voorzitter! Wat mij betreft, kan het inderdaad niet ver genoeg gaan.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dan kom je gemakkelijk aan je gekozen formateur!

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Dat was niet mijn opzet! Ik zou best bereid zijn, de basisregelingen van ons bestel wel degelijk in zwaardere wetten neer te leggen, maar niet allemaal samen in één wet. Dat was mijn punt.
Wat het vraagstuk van het toetsingsrecht betreft, vind ik dat de Regering een verstandig standpunt heeft ingenomen door niet te bepleiten, dat dit toetsingsrecht zal worden ingevoerd. Ofschoon een goede argumentatie is aan te voeren voor het tegendeel, ben ik voorshands geneigd te zeggen dat een democratie nog te prefereren is boven een dicastocratie oftewel een regering door rechters. Als de rechter gaat uitmaken wat in de Grondwet staat en daarmede besluiten van de volksvertegenwoordiging onverbindend kan verklaren, vind ik dat een te grote en te zware opdracht aan een rechterlijke macht, die daarvoor in Nederland geenszins is geëquipeerd. Ik vind het in een federaal stelsel voor de hand liggend, omdat in zo'n stelsel een rechter kan toezien op de rechten van de afzonderlijke staten ten opzichte van de centrale staat. Dat is een zinvolle positie van een rechter, maar niet wanneer hij het werk van de volksvertegenwoordiging nog eens dunnetjes moet gaan overdoen.
Mijnheer de Voorzitter! Ten slotte de kwestie van het referendum. Ik wil de Minister vragen, in dit verband – met name als over een referendum wordt gedacht – nog eens zijn gedachten te laten gaan over de mogelijkheid, dat de volksvertegenwoordiging zelf van deze mogelijkheid gebruik maakt om de achterban te raadplegen. Terecht zegt de Regering in de nota, dat een referendum in handen van de Regering gemakkelijk tot misbruik hiervan door de Regering kan leiden: het vragen van de mening van de kiezers over de hoofden van de leden van de volksvertegenwoordiging heen. Het is iets anders, wanneer de volksvertegenwoordiging zelf er behoefte aan zou hebben, de mening van de achterban te peilen en wanneer zij ook zelf de vraagstelling kan vaststellen.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Hiervoor heeft men toch de partijorganisatie?

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Dat is een partijreferendum, en ik zeg juist, dat er allerlei soorten referenda zijn. De Regering kan een referendum houden, maar ook de volksvertegenwoordiging. De bezwaren die de Regering aanvoert tegen het houden van een referendum door de Regering gelden niet in gelijke mate voor een parlementair referendum.

Mevrouw **Haas-Berger** (P.v.d.A.): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil enkele opmerkingen maken over het referendum, het volksinitiatief, de sociale grondrechten en de toetsing.
Het referendum en het volksinitiatief worden beide door de Regering afgewezen. De nota somt ten aanzien van beide punten een aantal argumenten op, vóór zowel als tegen, waarbij de bezwaren worden benadrukt. Men wordt bijna gedwongen tot de conclusie, dat deze beide vormen van directe zeggenschap niet mogelijk zijn. Ik meen dat het uitgangspunt als zodanig niet goed is. Ik meen dat wij moeten nagaan, of deze vormen van directe zeggenschap in overeenstemming zijn met het representatieve stelsel, waarbij wij ervan moeten uitgaan, dat de stem van de kiezer een optimale invloed moet krijgen. Ik meen dat wij voor het houden van een referendum drie momenten kunnen onderscheiden. Ik sluit mij wat dit betreft aan bij hetgeen de heer Jurgens heeft gezegd over het houden van een referendum en mij beperken tot een referendum, te initiëren door het parlement. De drie tijdstippen zouden kunnen zijn: tijdens de voorbereiding van de parlementaire behandeling van een wetsontwerp, kort na de aanvaarding van een wetsontwerp en langere tijd erna. Men zou zich kunnen voorstellen, dat de volksvertegenwoordiging tijdens de voorbereiding van de behandeling de noodzaak aanwezig acht, over een bepaald principieel punt de gevoelens van het gehele volk te peilen. Dit zou niet in de plaats komen van – waartegen in de nota grote bezwaren worden gemaakt – de parlementaire behandeling, maar zou het karakter van een leidraad kunnen krijgen. Het middel zal niet elk moment, te pas en te onpas, kunnen worden gebruikt. De heer Tilanus heeft al gezegd, dat men hiervoor de partijorganisatie kan gebruiken, maar ik meen, dat wanneer het gaat om een zeer principiële uitspraak, het parlement er behoefte aan kan hebben, een referendum te doen houden, maar dan zou het naar mijn mening zo moeten zijn – ik verneem graag de mening van de Regering hierover – dat het referendum wordt gevraagd door een gekwalificeerde meerderheid van het parlement.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Doelt u op een consultatief referendum, te houden op verzoek van het parlement, dat wordt gebruikt als leidraad maar dat niet beslissend is voor het later door het parlement te nemen besluit?

Mevrouw **Haas-Berger** (P.v.d.A.): Het parlement zal uiteraard de uitkomst van het referendum zeer zwaar laten wegen, maar als de verhouding bijvoorbeeld 51 : 49 is, zou men het niet strikt gedwongen in zijn beslissing moeten meenemen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Het een of het ander. Of een referendum is beslissend en dus beslissen de kiezers, of het is consultatief, waarbij het woord overgelaten aan de beslissende instantie, in hoeverre zij zich de consultatie laat welgevallen.

Mevrouw **Haas-Berger** (P.v.d.A.): Ik zeg dat het zeer waarschijnlijk is, dat, bij een heel duidelijke uitspraak, men zich . . . .

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): U moet een duidelijke keuze doen tussen beide modellen.

Mevrouw **Haas-Berger** (P.v.d.A.): Ik heb gezegd, dat het een leidraad is; het is dus consultatief.
Het moet niet te pas en te onpas gebruikt worden. Ik vind dan ook, dat wij daartoe zowel een gekwalificeerde meerderheid van het parlement nodig zouden hebben, als mogelijkheden moesten hebben om het bespelen van de vragen te voorkomen. Dat zou dan inhouden, dat men ook met een gekwalificeerde meerderheid van het parlement achter de vraagstelling moest staan. Er zal ook een mogelijkheid moeten zijn, zoals men in Zweden heeft gedaan met betrekking tot het referendum over het ouderdomspensioen, voor een alternatieve vraagstelling, waarin drie vragen verwerkt zouden kunnen worden. Een te eenvoudig vragen zou waarschijnlijk een te ongenuanceerde beslissing met zich kunnen brengen. Wat vindt de minister hiervan?
Ik dacht dat een referendum nadat een beslissing is genomen door het parlement, of het nu een korte tijd later is dan wel dat het wetsontwerp langere tijd geleden is aangenomen, in feite het opzij schuiven is van de volksvertegenwoordiging en dat dit dus een inbreuk is op het representatieve stelsel, dat mijn uitgangspunt was.

Haas-Berger

Met betrekking tot het volksinitiatief heb ik eigenlijk hetzelfde bezwaar. Ook hier wordt niet gekeken, of deze vorm van directe democratie in overeenstemming is met het representatieve stelsel. Eigenlijk werpt de nota ook een groot aantal argumenten op, meer contra dan pro. Men verzuimt echter een aantal vraagstellingen, die men automatisch toch wel heeft bij het volksinitiatief, te stellen en te beantwoorden.

De nota stelt de retorische vraag, of datgene wat het parlement laat liggen, inderdaad serieuze belangstelling verdient. Ik acht dat geen retorische vraag en ik meen, dat wij deze vraag toch wel zouden moeten beantwoorden.

De problemen die actiegroepen opwerpen en waarvoor of waartegen zij strijden, kunnen wel degelijk noch door de Regering, noch door het parlement worden overgenomen, maar toch een groot gedeelte van de bevolking in beweging brengen. Dat zou kunnen blijken wanneer men voldoende handtekeningen voor zijn ideeën weet te verwerven.

Waarom heeft deze Regering dan niet onderzocht in hoeverre het mogelijk is dat initiatiefvoorstellen in de vertegenwoordigende lichamen door de burgers worden verdedigd, als zij daartoe een aantal adhesiebetuigingen gelijk aan de kiesdeler hebben verworven, zoals in Keerpunt staat? Misschien zou de Minister dit onderzoek alsnog kunnen verrichten.

Wij sluiten de ogen niet voor het grote aantal praktische bezwaren. Wie maakt het wetsontwerp? Wordt zo nodig als hulp een regeringscommissaris toegewezen? Zal een volksinitiatiefwetsontwerp, dat grote financiële consequenties heeft, niet dood-geamendeerd worden? Als het wetsontwerp toch zou worden aangenomen en het heeft grote financiële consequenties, moet de regering dan contrasigneren? Zou de minister eventueel moeten aftreden?

Er zijn een groot aantal vragen, die automatisch opkomen bij dit onderwerp en waar geen moeite is gedaan hierop een beantwoording te geven. Ik zou toch graag een nadere verduidelijking van de minister willen horen.

Ook een punt is, of het reglement van orde van de Kamer veranderd zou moeten worden, omdat de Kamer op dit moment natuurlijk zou kunnen traineren met de zaak op de agenda te zetten.

Als men zou zeggen het van dermate belang te vinden, dat het volksinitiatief bestaat, omdat men niet van mening is dat iets dat nieuw is, automatisch afgeschreven moet worden, dan moet men op dit moment kijken, of het volksinitiatief de mogelijkheid moet worden geboden.

Alvorens wij dat doen, moeten deze vragen beantwoord worden. Als wij het nu in de Grondwet zetten en dan blijkt dat het praktisch onuitvoerbaar is, is dat natuurlijk lichtelijk slordig. Ik sluit overigens, zoals gezegd, mijn ogen niet voor de bezwaren. Waar er een nieuw voorstel is dat de mogelijkheid zou kunnen bieden de stem van de kiezer, die nu wel eens de indruk heeft niet aan bod te komen, beter te laten doorklinken, moeten wij bekijken of dit een deugdelijk middel is. Daarvoor zitten wij hier bij elkaar. Ik verzoek de Minister dan ook, deze vragen te beantwoorden. Vooralsnog kunnen wij niet tot een negatieve conclusie komen ten aanzien van het volksinitiatief.

De Regering zegt dat de grondrechten in de Grondwet zullen worden opgenomen, maar dat een verdere bespreking op dit moment niet nodig is. De vraag is, over welke sociale grondrechten de Regering het heeft. In de antwoorden wordt gesproken over de grondrechten die reeds in bepaalde wetten zijn neergelegd en ook over de grondrechten, die verplichtingen aan de Regering opleggen (de directieven). Over welke van beide categorieën heeft men het nu? Welke denkt men inderdaad in de Grondwet op te nemen? Dat is ook vrij relevant ten aanzien van de toetsing.

Ik zou de Minister willen vragen, of hij het niet bij een vage bepaling, zoals in de Proeve staat, wil laten. Komen er concrete voorstellen, zoals in het SER-advies? Hoe oordeelt de Minister over de grondrechten, zoals genoemd in het SER-advies?

Hoe denkt de Minister over het grondrecht van de vrije keuze van arbeid en de grondrechten, zoals die in het sociaal handvest staan? Wanneer wordt het sociaal handvest geratificeerd? Is de Minister niet met mij van mening dat deze grondrechten ook in de Grondwet moeten worden opgenomen? Wij hebben immers niet exact in handen of een verdrag, nog niet eens geratificeerd, wel zo zal blijven bestaan. Deze grondrechten zijn van een zodanig belang, dat wij althans vinden dat ze in de Grondwet moeten worden opgenomen.

Ik wil toch even ingaan op het betoog van de heer Jurgens. Mijns inziens gaat het hier niet alleen om het handhaven van de klassieke grondrechten. De Grondwet zal op dit moment toch ook een neerslag moeten zijn van wat wij nu al als sociale grondrechten hebben geaccepteerd en erkend. Wat dat betreft, is het nodig deze grondrechten nu in de Grondwet op te nemen.

Kan de Regering toezeggen dat zij bij de sociale grondrechten ook een artikel wil opnemen waarin tot uitdrukking komt, dat de samenleving recht heeft op een rechtvaardige inkomensverdeling en vermogensverdeling?

Hoe denkt de Minister in dit verband over het grondrecht, neergelegd in de Ierse grondwet – naar ik meen in artikel 45, lid 2 –, dat het eigendom en de controle over de materiële middelen van de gemeenschap zodanig onder de individuen en verschillende klassen worden verdeeld als het meest in het algemeen belang is?

De sociale grondrechten hebben op dit moment een uitbreiding gekregen. Ook de culturele grondrechten kunnen wij daar nu onder begrijpen. Is de Minister van mening dat ook de culturele grondrechten in de Grondwet moeten worden opgenomen? Men zou kunnen denken aan een deelname in het culturele leven, zoals in het UNO-verdrag, of de vrijheid van kunst en wetenschappen, zoals in de Duitse grondwet. Ik zou van de Minister graag enige verduidelijking krijgen.

Ik wil nog wat zeggen over de toetsing. De Regering is bevreesd dat bij de toetsing aan de Grondwet de onafhankelijke en onafzetbare rechter te veel in politieke strijdvragen wordt betrokken. Dit argument lijkt mij niet juist. Op dit moment laat de wetgever ook de interpretatie van politieke strijdvragen aan de rechter over, hetzij uit verlegenheid, omdat hijzelf nog niet aan een oplossing toe is – ik behoef dit niet nader te adstrueren – hetzij omdat bepaalde situaties beter door de rechter kunnen worden beslist.

Een ander argument is dat er teveel interpretaties zouden zijn. Zouden wij die toetsing opdragen aan één rechterlijke instantie dan is dat argument ook verdwenen.

Een belangrijk argument is dat bij de klassieke grondrechten en de andere rechten nogal moeilijke begrippen, zoals openbare orde, gelijkheid en dergelijke worden gehanteerd waardoor toetsing zo moeilijk is. Toetsing lijkt mij mogelijk als er een objectief criterium is, zoals neergelegd in de klassieke grondrechten en ook in de sociale grondrechten die een neerslag zijn van wat in andere wetten reeds aan sociale grondrechten geregeld is. Dit lijkt mij een concreet en objectief criterium waaraan toetsing wel mogelijk zou

kunnen zijn. Hiervan zouden met name de directieven ten aanzien van de sociale grondrechten uitgesloten moeten worden.
Als wij het zo beperken en alleen objectieve criteria hanteren als toetsingsbegrip dan kunnen wij best tot die toetsing overgaan. Dat betekent niet een algemene onschendbaarheid van de wet, maar alleen een toetsing aan deze principiële, concrete punten. Op dit moment hebben of zullen wij een aantal verdragen onderschrijven waaraan toetsing wel mogelijk is, maar de elementaire rechten die wij in de Grondwet hebben neergelegd zouden wel door de wetgever ondergraven kunnen worden.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Wij stemmen van harte in met het opnemen van de sociale grondrechten in de Grondwet. Omdat wij voorstanders zijn van de invoering van een toetsingsrecht voor wat betreft de klassieke grondrechten, en duidelijk daartoe beperkt, zouden wij het wel op prijs stellen indien de Regering, die kennelijk voornemens is deze zaak in één hoofdstuk op te nemen, de klassieke en sociale grondrechten duidelijk zou willen splitsen, hetzij in twee hoofdstukken, hetzij in twee duidelijk onderscheiden paragrafen.
Ik beperk mij, wat betreft de toetsing, tot de klassieke grondrechten. De toetsing heeft bij ons nogal wat sympathie. Onze basisfilosofie is dat als je kunt komen tot een verdere spreiding van macht, dat je de kansen daartoe niet mag verwaarlozen, maar moet aangrijpen. Op dit ogenblik zijn die kansen aanwezig en wij zouden die kans dan ook graag willen aangrijpen. Uiteraard zijn er tal van argumenten, die ook de Regering niet onbekend zullen zijn. Er is nogal wat over gepubliceerd. Met name mijn partijgenoot professor Jeukens heeft zich zeer intensief met deze zaken bezig gehouden. Een verwijzing naar een aantal van zijn preadviezen zou voldoende indicatie kunnen zijn van de richting waarin mijn fractie denkt. Ik wil uiteraard nog wel iets verder gaan en een enkele opmerking van de Regering aan een korte analyse onderwerpen.
De Regering rept van de problemen die zich in het politieke vlak kunnen voordoen als de rechtspraak zich ook over politieke vragen gaat uiten. Dat kan juist zijn, maar wij moeten niet vergeten dat de politieke organen daartoe het best gekwalificeerd kunnen zijn, maar dat de rechter zich niet over het politieke vraagstuk uitspreekt maar over één concreet geval en dat derhalve het toetsingsrecht niet komt in de plaats van, maar een complement is op de beslissingen van de politieke organen.
Ik wijs vervolgens op de huidige delegatie in de wetgevingspraktijk door middel van algemene maatregelen van bestuur. Ik wijs voorts erop, dat wij met name als gevolg van de snelle maatschappelijke ontwikkelingen en de complexiteit van zeer vele vraagstukken toch nog al eens in de huidige situatie te maken hebben met wat ik wil noemen kaderwetgeving en dat door de praktijk van de kaderwetgeving de rechtsbescherming van de individuele burger sterker nodig is dan in de wetgevingspraktijk die, zo zou men het kunnen omschrijven, een meer statisch karakter heeft.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Doelt u op toetsing aan de kaderwet of op toetsing van de kaderwet aan de Grondwet?

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Uiteraard het laatste.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Het eerste is geen probleem.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Neen. Mijnheer de Voorzitter! Ik heb mij kennelijk niet zorgvuldig genoeg uitgedrukt en zal er bij de volgende zinnen op letten.
Mijnheer de Voorzitter! Ook wij achten het ontstaan van een zekere rechtsonzekerheid niet geheel uitgesloten. Is dat in de huidige situatie anders, zo zou ik de Regering willen vragen. De uitspraak van de rechter brengt in ieder geval een stuk rechtszekerheid in de situatie waarvoor die uitspraak geldt. Als die in haar uiterste consequentie zou moeten leiden tot bij voorbeeld een herziening van de Grondwet, dan zal die zaak dat, zo is voorshands de overtuiging van mijn fractie, ook wel waard zijn. Om die reden moeten wij het neerleggen van een toetsingsrecht in de Grondwet niet uit de weg gaan.
Mijnheer de Voorzitter! Mede vanwege de tijd moet ik mij nogal beperken. Voordat ik mijn afsluitende opmerkingen maak, wil ik nog een vraag stellen aan de Regering. Zie ik het juist dat, indien de Regering met de Kamer tot overeenstemming kan komen over de invoering van een toetsingsrecht voor de klassieke grondrechten, dit consequenties zal moéten hebben voor de formulering van die klassieke grondrechten zoals die in de Grondwet worden neergelegd? Ik kan mij namelijk levendig voorstellen dat die formulering een andere zal moeten zijn dan wanneer er geen toetsingsrecht bestaat. Ik zal het antwoord van de Regering daarover bijzonder op prijs stellen.
Mijnheer de Voorzitter! Onze fractie wordt tot haar pleidooi voor de toetsing van de wet aan de Grondwet niet primair gemotiveerd door de wens, aanwijsbare maatschappelijke of zo men wil politieke misstanden op te ruimen. Haar motivatie is veel eerder van staatsrechtelijk-systematische aard. Gelet op de ontwikkelingen, die wij hebben doorgemaakt en nog doormaken, en gelet op de samenhangen die er zijn, menen wij dat er veel is te zeggen vóór toetsing en minder daartegen.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Mijnheer de Voorzitter! Ik moet kort zijn en zal daarom minder zeggen dan ik gewenst acht. De fractie van de A.R.P. is het eens met de conclusie, niet tot invoering van een wetgevingsreferendum over te gaan.
De onderlijning van het stelsel van representatieve democratie spreekt aan. Ten aanzien van de 'behoudende tendentie', welke de praktijk van het referendum volgens de Regering vaak vertoont, "behoud" – ik durf het woord haast niet te gebruiken – ik het gevoel, ook na lezing van antwoord 35, dat de "meer invloed" van de burgers, de mondbeleden mondigheid, toch voor de Regering kennelijk moeilijkheden oproept. Maar dat heb ik al eens eerder gezegd.
De conclusie van de Regering, geen voorstel te doen tot invoering van het instituut van het volksinitiatief lijkt de fractie van de A.R.P. juist.
Wij zijn voor opneming van sociale grondrechten naast klassieke grondrechten in de Grondwet. Hoe nabij is inmiddels de definitieve standpuntbepaling van de Regering inzake wetsontwerp 8606 tot goedkeuring van het Europees Sociaal Handvest?
Ten aanzien van de plaats van de klassieke grondrechten en de sociale grondrechten in de Grondwet deelt de Regering mede, dat een onderverdeling van het hoofdstuk grondrechten in een afdeling klassieke en een afdeling sociale grondrechten haar aandacht heeft. Nu, wij hadden ook niet anders verwacht. Wij willen hier nog eens op een onderverdeling over twee hoofdstukken of over twee afdelingen aandringen.

De Kwaadsteniet

Ten slotte, wat dit onderdeel betreft, 'ware' het woordgebruik van de Regering meer bij de tijd te brengen.
Wij voelen er veel voor om toetsing van de wet aan de grondwetsbepalingen inzake de klassieke grondrechten mogelijk te maken. Wij zijn vooralsnog zeker niet overtuigd van het overwegen van de door de Regering naar voren gebrachte bezwaren. Dat zijn er trouwens in feite slechts enkele. Het argument van de vertraging en de verzwaring van de procedure – waar las ik die aanduiding toch eerder? – lijkt alleen enige betekenis te hebben indien in vele gevallen twijfel zou rijzen aan de grondwettigheid van wetten. Daarnaast zal bij invoering van een rechterlijk toetsingsrecht van de rechter eerder wel dan niet terughoudendheid kunnen worden verwacht. Er lijkt mij ook geen reden aanwezig om te denken, dat de rechter in Nederland zijn taak en plaats niet weet of niet zal weten.
Ook thans kan de rechter wel in de politieke strijd betrokken raken, althans met politieke strijd te maken krijgen. Zal de rechter echter bij zijn werk zijn eigen politieke opvatting de boventoon laten hebben boven die van de wetgever? Dat zou alleen kunnen als de Grondwet niet duidelijk is of als de wet afwijkt van de Grondwet. Dan nog: Wordt dan 'de' rechter betrokken in 'de' politieke strijd? Een rechterlijke beslissing blijft toch ook bij de invoering van het bedoelde toetsingsrecht een concrete beslissing in een bepaald geval en heeft toch niet direct algemene werking? Bovendien blijft het een rechterlijke beslissing en wordt het geen politieke beslissing, hoeveel men over die beslissing ook in de politiek wil politiceren. Verder blijft de wetgever de baas. Indien de wetgever het nodig oordeelt, kan hij de wet of de Grondwet wijzigen.
Wij willen de bescherming van de individuele vrijheidssfeer van de burgers onderstrepen. Wij hebben op dit punt behoefte aan een nadere uiteenzetting van de Regering om niet te blijven bij de momenteel bij ons heersende neiging, te denken dat de kabinetsnota op dit punt een 'behoudende tendentie' vertoont.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Is de heer De Kwaadsteniet zich ervan bewust, dat de regeling van de rijscholen in Nederland gedurende meer dan 20 jaar is opgehouden, omdat de grondwetswijziging om dat mogelijk te maken – wat iedereen wilde – door de Hoge Raad werd verklaard als zijnde in strijd met de Grondwet? Dit naar aanleiding van een Goudse verordening. Men kon over de juistheid daarvan van mening verschillen, maar de Hoge Raad heeft aldus beslist. Dit heeft tot gevolg gehad, dat het tot 1972 heeft geduurd voordat het mogelijk was een regeling te treffen voor de autorijschoolhouders. Men moet er zich van bewust zijn dat, wanneer de rechter een uitspraak heeft gedaan op grond van de Grondwet, verandering van de Grondwet dan niet zo snel is te verwachten, ook al zou de meerderheid van de bevolking het onzin vinden. Dat is een van de – terechte – bezwaren tegen toetsing aan een zo zware Grondwet als de onze.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Wilt u gauw een uitspraak aan de Hoge Raad ontlokken over een kabinetsformateur, of zo?

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Ik kan mij moeilijk voorstellen, mijnheer de Voorzitter, dat dit een argumentatie als zodanig kan zijn tegen het feit, dat ik ...

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Maar u zei zoëven dat, als dat zou gebeuren...

De **Voorzitter**: Mag ik u eraan herinneren, mijnheer Jurgens, dat de commissie mij heeft gevraagd, interrupties zoveel mogelijk te voorkomen?

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik tracht te helpen.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Mijnheer de Voozitter! Ik meen, dat ik mij tot nu toe redelijk kon redden.
De argumentatie van de Regering ter zake van deconstitutionalisering met betrekking tot het punt commissaris en burgemeester is ongeveer deze: de Regering acht die gewenst. Precies. Waarom? 'Dit brengt de beslissingen ter zake bij de wetgever'. Dat lijkt mij inderdaad vanzelfsprekend. 'De wetgever moet de mogelijkheid hebben, tussen verschillende oplossingen te kiezen'. Verder moet differentiatie mogelijk zijn. De wetgever moet de conseguenties van het voor en tegen van handhavig of wijziging van de huidige voorschiften maar bekijken. Verder wordt gesteld: 'Staatsrechtelijk gezien is de methode van aanwijzing niet van zodanig gewicht dat vermelding daarvan in de Grondwet geboden is'.
De Regering laat zo'n uitspraak nergens op rusten, noch in de nota noch in de beantwoording. Ten overvloede zegt de Regering ook nog, dat zij zich thans wil onthouden van het geven van een oordeel over de vraag of verkiezing zou moeten leiden tot een versterkt toezicht op de lagere organen en tot een meer centralistisch bestuur.
Wel, de A.R.P.-fractie onthoudt zich ook en wel van het verlenen van medewerking aan de deconstitutionalisering op dit punt. Deze zaak hangt zodanig samen met een staatsrechtelijk stelsel, dat regeling daarvan met een gekwalificeerde meerderheid noodzakelijk is. Het overlaten van de beslissing hierover aan de gewone wetgever zonder dat daarvoor een gekwalificeerde meerderheid, zoals bij grondwetsherziening, vereist is, biedt de kans dat bij wisselende meerderheden in opeenvolgende zittingsperioden wisselende wettelijke beslissingen kunnen worden genomen, hetgeen in ieder geval moet worden vermeden. Ik had nog de vraag willen stellen, of bij verkiezing wordt gedacht aan verkiezing door de provinciale staten, respectievelijk door de gemeenteraden of door de kiezers. Wijs geworden ken ik echter het antwoord al: dat is een zaak van de wetgever; daarbij is differentiatie mogelijk; de Regering acht het thans niet opportuun daarover een uitspraak te doen; de ondergetekenden zouden zich thans nog willen onthouden van het geven van een oordeel.
Mijnheer de Voorzitter! Met de door de Regering getrokken hoofdlijnen ten aanzien van de constitutionalisering van gewesten, kunnen wij akkoord gaan. Wil de Regering nog bevestigen dat de formulering in de Grondwet zodanig moet zijn, dat te zijner tijd feitelijk – zonder grondwetswijziging – kan blijken dat alle provincies geheel zijn verdwenen? Wij zijn – ik zeg het ten overvloede – voor constitutionalisering van de aanwijzing van de gewestvoorzitter.
Voorts wil ik nog iets zeggen over het stelsel van grondwetsherziening. Wij zijn het ermee eens dat niet wordt gekoerst in de richting van een grondwetkamer en dat ook de referendumprocedure wordt afgewezen. Voor de afwijzing van beide geeft de Regering enige argumentatie, waarmee wij het althans gedeeltelijk eens zijn en die naar ons gevoelen voldoende is. Daarmee is een einde gekomen aan het voldoende zijn van de argumentatie van de Regering, want waarom wordt de Eerste Kamer niet meer ingeschakeld bij de tweede lezing? De Regering zegt: Het heeft geen goede zin de Eerste Kamer zich nogmaals over de voorstellen te laten uitspreken. De Eerste Kamer heeft daarover reeds nader geoordeeld in eerste lezing. De Regering zegt dan: Na de eerste lezing vindt er een volksraadpleging plaats (antwoord 90). In ieder geval ontbinding

van de Tweede Kamer en mogelijk ook van de Eerste Kamer. Alleen de Tweede Kamer mag dan nog wat zeggen. Dit is ongehoord.
Ten slotte zou ik nog een reactie van de zijde van het kabinet op prijs stellen met betrekking tot de gedachte, de tweede lezing van een grondwetsherziening in een verenigde vergadering te doen plaatsvinden met overigens de voorwaarde, dat tweederden van de aanwezige leden van elk der beide Kamers voorstemt. Heel de gedachte van het gebruik maken van de verenigde vergadering is tot dusver buiten beschouwing gebleven. Ik vind het in een bepaald opzicht nog steeds jammer dat de door mij geopperde behandeling van deze nota in een verenigde vergadering van beide Kamers niet verwerkelijkbaar bleek te zijn.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Mijnheer de Voorzitter! Ik zal mij ter wille van de tijd beperken tot het onderwerp benoeming commissaris van de Koningin en burgemeester. Voor wat de andere punten betreft, wacht ik graag de antwoorden van de Regering af op de vragen die reeds zijn gesteld.
Na de deconstitutionalisering moet er bij gewone meerderheid worden beslist, hetgeen betekent dat men een systeem heel gemakkelijk kan gaan verwisselen. Een wijziging van de structuur van het staatsbestel, in casu van de gemeente, hoort naar onze mening in de Grondwet. Dat is een stuk van het staatsbestel dat een zekere garantie moet hebben voor de beste oplossing en voor een zekere stabiliteit. Dat kan men het beste garanderen door een tweederde meerderheid daarvoor te vragen.
De benoemde burgemeester is eigenlijk een vast ankerpunt in dat bestel. Als wij daarvoor de Grondwet zouden gaan openbreken, dan zou dat naar onze visie een sprong in het duister betekenen. Wat zijn eigenlijk de consequenties die men kan verwachten? Ik zou er een paar willen noemen: bijvoorbeeld dat bij de benoeming de figuur wat losser van zijn politieke partij of van de politieke partijen staat, in tegenstelling tot de verkiezing, waarbij hij veel meer is gebonden aan zijn politieke partij, zeker wanneer het om een herverkiezing gaat. Dat betekent dus dat er bij een verkiezing een verschuiving plaats heeft van kwaliteitseisen naar politieke mogelijkheden en dat bijvoorbeeld de meer politiek getekende figuur ook hoofd van de politie wordt.
Bij een gekozen burgemeester ziet men een betrekkelijk onduidelijke verbinding met de rijksoverheid. Hij heeft dan ook een geringere invloed op het centrale gezag. Bij een benoemde burgemeester kunnen de hogere organen hem zien als een meer objectieve figuur, een meer objectieve belangenbehartiger van de gemeente. Hij zal dan waarschijnlijk ook meer kunnen bereiken. Het centrale gezag zal omgekeerd wat minder invloed hebben op de gekozen burgemeester. Men zou dan ook minder neiging hebben om tot decentralisatie over te gaan.
In een grote gemeente is er ook een vrij redelijke kans dat men een deskundige kandidaat kan krijgen. In een kleinere gemeente geeft de kwaliteit natuurlijk wel enige moeilijkheden, waardoor men een verschuiving zou kunnen zien optreden in de richting van het deskundige ambtenarenapparaat, een deskundige bureaucratie.
Op het ogenblik hebben wij enigermate een balans tussen een aantal gekozenen, en één benoemde in de raad en in het college van burgemeester en wethouders. Bij een programcollege, zoals wij dat thans hier en daar zien optreden, plus een gekozen burgemeester zou het naar ons gevoelen wel wat te veel van het kwade zijn. Daarbij moet men nog niet denken aan de ongewenste toestanden die kunnen ontstaan tijdens de verkiezingsperiode.
De vraag is of die verkiezing wel zal plaatsvinden door de raad of provinciale staten, of dat het een directe verkiezing zal zijn. Moet iemand worden verkozen die lid is van de raad, of van provinciale staten, of moet het een ingezetene van die gemeente of provincie zijn, of kan het ook iemand van buiten die gemeente of die provinvie zijn?
Wat de commissaris van de Koningin betreft komt daar nog bij dat ik hem iets meer zie als een rijksfiguur die staat tussen de burgemeester, de raden en de departementen, met name tussen de burgemeester en het Departement van Binnenlandse Zaken. Ik zie hem ook als een coördinerende figuur tussen rijksdiensten in de provincie. Dat soort functies passen meer bij een benoemde dan bij een gekozen commissaris van de Koningin. Daarbij komt nog dat de tussenlaag van provincie en gewesten nog volop in beweging is. Dan kan men zoiets beter nog een tijd laten uitkristalliseren, voordat men begint aan wijziging van het gehele stelsel.
Wij zijn er voor om in de Grondwet de door de Koning benoemde commissaris en burgemeester te handhaven, met optimale inspraak van provinciale staten en de gemeenteraden.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil een enkele korte opmerking maken en misschien een vraag stellen naar aanleiding van het wetgevingsreferendum, zoals het in de nota wordt belicht. Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat er een zekere tegenspraak bestaat tussen enerzijds het voorgegeven streven van dit kabinet om aan de kiezer meer directe invloed te geven en anderzijds het niet geven van die invloed bij een procedure waarbij de meest directe invloed van de kiezer mogelijk is, namelijk het zelf beslissen over een politieke zaak. Deze invloed wordt dan niet gegeven omdat de kiezer wel eens te behoudend zou kunnen zijn.
Bij een vorig hoofdstuk heb ik de vraag gesteld of men erop kon rekenen dat degene die een keuze deed voor een volksvertegenwoordiger zich evenzeer door zijn politieke overtuigingen zou laten leiden bij het kiezen van een kabinetsformateur. Ik heb wel eens betwijfeld of dat in de praktijk altoos het geval zou zijn. Door dit kabinet is die koppeling wel zeer nadrukkelijk gelegd. Iedere irrationele overweging is daarbij afgesneden. Als men zo rechtlijnig redeneert op dit punt dan begrijp ik niet dat men aan de ene kant de kiezer de gelegenheid laat, een uitspraak te doen over een heel regeringsbeleid en over een hele volksvertegenwoordiging en het beleid dat door die volksvertegenwoordiging zal worden gedragen, en dat men anderzijds aan die kiezer een incidentele beslissing over een bepaald wetsontwerp, waarover een conflict kan rijzen, ontzegt. Mijn partij heeft zich beziggehouden met de vraag, in hoeverre een referendum wenselijk zou zijn. Naar haar oordeel van enige jaren geleden zou een referendum serieus overwogen kunnen worden, zeker in het geval waarin het vertegenwoordigend stelsel, of dit nu een gematigd districtenstelsel of een kleine correctie op de evenredige vertegenwoordiging is, niet meer voldoende representatief zal zijn. Indien het districtenstelsel zal worden ingevoerd, zal mijn partij wel degelijk aan de invoering van een wetgevingsreferendum willen denken.
Terzijde wil ik tegen mevrouw Haas zeggen dat ook de staatscommissie vond, dat een wetgevingsreferendum geen inbreuk op het representatieve stelsel behoefde te zijn, omdat ook de staatscommissie het wetgevingsreferendum in een aantal gevallen ziet als een correctie achteraf op een beslissing van het parlement en zeker niet een opzij schuiven van het parlement zelf.

Kappeyne van de Coppello

Mevrouw **Haas-Berger** (P.v.d.A.): Slechts een klein gedeelte van de staatscommissie was vóór een referendum.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Als mevrouw Haas naar dat soort subtiele verschillen kijkt, dan had de Regering de invoering van het districtenstelsel en de gekozen kabinetsformateur helemaal niet naar voren behoeven te brengen, want de meerderheden in de commissie, die daarvoor waren, zijn haarscherp bekend. Ik geloof dat de Minister wel erg gehecht heeft aan de zogenaamde politieke samenstelling van die commissie, hoe die ook geweest moge zijn.
Ik vind dat het kabinet ook op het punt van de sociale grondrechten weer een beetje verstoppertje speelt met in de toekomst in te dienen wetsontwerpen tot wijziging van de Grondwet. Het kabinet geeft als voorlopig oordeel, dat misschien sociale grondrechten in een nieuwe Grondwet moeten worden opgenomen, maar de nadere uitwerking daarvan is volstrekt onbekend. Toch wordt van de Kamer een principiële instemming met sociale grondrechten gevraagd. Mijn fractie kan die principiële instemming op dit moment niet geven, omdat ons helemaal niet duidelijk is, of die sociale grondrechten zullen worden verwoord in een taakstelling van wetgeving en bestuur en of daaraan concrete rechten voor de burgers kunnen worden ontleend. Bij het uitblijven van enig concreet antwoord op deze vraag, kunnen wij ook niet zeggen, in hoeverre het aanbeveling verdient, sociale grondrechten in de Grondwet op te nemen, ook omdat wij niet weten, in hoeverre het de voorkeur verdient, aan internationale regelingen te hechten en die niet ook nog eens in onze Grondwet op te nemen. Wij kunnen dus bij gebreke van informatie geen voldoend antwoord geven, ook niet omdat wij niet kunnen beoordelen, in hoeverre – de Raad van State heeft dit al geopperd – verschillende sociale grondrechten met elkaar in strijd kunnen zijn en de onderlinge afbakening niet duidelijk is.
Op het stuk van de rechterlijke toetsing heeft mijn fractie geen behoefte aan nadere vragen, omdat wij bij hoge uitzondering vinden dat het standpunt van de Regering duidelijk is en omdat wij bij nog hogere uitzondering dat standpunt delen.
Ten aanzien van de constitutionalisering en de deconstitutionalisering hebben wij al bij paragraaf 1 van de eerste vergadering een zeer levendige discussie met de bewindslieden en de Regeringscommissaris kunnen hebben. Dat heeft twee verbluffende motiveringen opgeleverd, waarom tot deconstitutionalisering van de burgermeester en de commissaris des Konings moet worden overgegaan. Dat moest geschieden omdat de materie in beweging was en omdat – dat was nog veel verrassender – 'een volgend kabinet' de concrete regeling zal moeten opstellen. De heer Wiegel heeft toen uitgeroepen dat dat een zakelijk argument was. De Minister heeft toen gezegd dat het fijn was dat de heer Wiegel ook van mening was dat het zo'n zakelijk argument was. Als ik een parallel trek met het gehele kiesrecht, kan ik zeggen: De gehele technische uitvoering van een nieuw kiessysteem bij de invoering van een districtenstelsel, zal door een volgend kabinet moeten worden uitgewerkt. Dit is dan een reden, de gehele materie te deconstitutionaliseren. Ik kan dit geen serieus argument vinden en ik wil in herinnering roepen, dat mijn fractie zich op het standpunt heeft gesteld, dat de wijze van benoeming van de burgemeesters en de commissarissen van de Koning gehandhaafd moet worden. Wij zien in het deconstitutionaliseren van deze materie niet de argeloosheid, die ook al op andere punten namens het kabinet aan de dag is gelegd. Maar wij zien er wel degelijk een mogelijkheid in om de benoemingsprocedure later om te zetten in een of andere verkiezingsprocedure met een gewone meerderheid in het parlement. De vraag, in hoeverre van uiteenlopende oplossingen sprake zal zijn, wordt ook niet nader toegelicht. De gehele problematiek wordt daardoor alleen maar vager.
Voorts staat er doodleuk: Na constitutionalisering van deze materie zal het aan de wetgever zijn, de meest geëigende procedure te kiezen. Nu, mijn fractie meent, dat aan de grondwetgever de voorkeur moet worden gegeven en dat er dan een grotere waarborg zal zijn, dat de grondwetgever inderdaad de meest geëigende procedure zal kiezen.
Ten aanzien van de gewesten ben ik van mening, dat inderdaad het gewest als zelfstandig publiekrechtelijk lichaam langzamerhand in de Grondwet een plaats moet krijgen. Op dit moment is echter nog helemaal niet duidelijk, welke vorm dat gewest zal krijgen. De bepaling, die ons wordt voorgespiegeld, laat verschillende mogelijkheden open, namelijk dat een gewest naast provincie en gemeente zal worden gevestigd dan wel in de plaats van een provincie of een gemeente komt. Ik behoef nu niet verder op de inhoud van de Gewestwet in te gaan, maar ik wil nog wel even aanstippen, dat mijn fractie zich op het standpunt stelt, dat voorkeur moet worden gegeven aan een gewest in plaats van aan de provincie. Wij voelen dus niet voor een grondwettelijke bepaling in die zin, dat een gewest in de plaats van een gemeente zal kunnen treden. Wij voelen wel voor rechtstreekse verkiezing van leden van de gewestraad. Zolang de materie nog in beweging is, voelen wij er ook voor, de benoeming van de voorzitter van een gewestraad door de Kroon te constitutionaliseren.
Ten slotte kom ik op het voorstel, de $^2/_3$ meerderheid en de tweede lezing van de Eerste Kamer bij grondwetswijziging te doen vervallen. Ik heb al tevergeefs getracht, iets tot de gedachtenwisseling erover bij te dragen. Ik meen, dat ik er bij de behandeling van het onderhavige punt niets aan behoef toe te voegen.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil twee onderwerpen aan de orde stellen, namelijk de hoofdstukken 6 en 8.
Eerst wil ik ingaan op het toetsingsrecht, neergelegd in hoofdstuk 6. Zou de Regering het schriftelijke antwoord 49 nog eens nader willen motiveren? In dat antwoord – ik vat het maar kort samen, mijnheer de Voorzitter – zegt de Regering: De nu al verplichte toetsing door de rechter van een wet aan het Verdrag van Rome is niet zo moeilijk, want het is maar een marginale toetsing, maar toetsing van wetten door de rechter aan de grondwetsbepalingen over de klassieke grondrechten, is veel moeilijker en ingrijpender en is daarmee kwalitatief gezien anders van aard. De gedachte wordt vervolgens dan door de Regering afgewezen.
Ik begrijp niet goed, dat toetsing van een wet aan een verdrag, dat voor de geheel uiteenlopende omstandigheden van verschillende landen geldt, gemakkelijker is dan toetsing aan grondwettelijke grondrechten, die voor slechts één land gelden.
De toetsing van de wet door de niet-politieke rechter aan de grondrechten uit de Grondwet kan slechts evenzeer een marginaal karakter dragen, net zo goed als de toetsing van de wet aan het Europese verdrag van de grondrechten. De nota zegt, dat, als de rechter een grondwettelijk grondrecht

zou interpreteren op een manier die een bepaalde, door de Kamer zeer gewenste wet onverbindend zou maken, dit de Kamer zou dwingen tot de moeilijke weg van grondwetsherziening. Nu geloof ik nauwelijks dat dit zal gebeuren, omdat de rechter marginaal toetst en omdat verondersteld moet worden, dat de Kamer serieus is in het in acht nemen van de Grondwet. Mocht de Kamer echter bij uitzondering eens niet serieus zijn in dit opzicht, wat bijna ondenkbaar is, dan bewijst dit juist de noodzaak van de toetsing.

Minister **De Gaay Fortman**: Mag ik ter verduidelijking even vragen: Waarop baseert de geachte afgevaardigde het dat de rechter in een dergelijk geval marginaal zal toetsen?

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Ik dacht dat het hier in hoofdzaak zou gaan om de formele situatie, waarbij de zaken vrij gemakkelijk naast elkander kunnen worden gelegd en inderdaad kan worden bezien, of het geval de Grondwet frustreert of niet. Dat zal mijns inziens toch altijd een vrij marginale toetsing moeten zijn.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat lijkt *mij helemaal niet!*

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Mijnheer de Voorzitter! Dan blijft nog de mogelijkheid, dat het grondwetsartikel waarover het gaat, verouderd is of niet verstandig geformuleerd is, zodat noodzakelijke wetgevende arbeid wordt gehinderd, maar dan is het natuurlijk beter de Grondwet te wijzigen en haar eerlijk te interpreteren, dan de Grondwet ongewijzigd te laten en haar geforceerd te interpreteren. Als er nu eens een lichte controverse is over de overeenstemming van een wet met een grondwettelijk grondrecht, dan behoeft het toch geen bezwaar te zijn, als de rechter een oordeel uitspreekt? De rechter zal wel kennis hebben genomen van de controverse, die bestaat, maar zullen dergelijke controverses ook niet optreden als het besluit van een lagere overheid wordt getoetst aan de Grondwet? Is het niet zo, dat bij een goed bestuur verschillende onafhankelijke organen op elkaar inwerken voor het verkrijgen van een uiteindelijke beslissing? Mag het oordeel van een onafhankelijke rechter daarbij dan niet een van de laatste factoren zijn? Wil de Minister van Binnenlandse Zaken per se, dat het oordeel van de Staten-Generaal beslissend is zonder dat de rechter ooit spreekt? *In ons huidige staatsrecht* is het trouwens altijd nog zo, dat de Staten-Generaal de laatste oordelende instantie vormen, naar dat uiteraard volgens de artikelen 80 en 131 van de Grondwet de Koning het recht heeft om door de Staten-Generaal aangenomen wetsontwerpen al dan niet goed te keuren.
Nu heb ik wel enkele vragen in verband met het functioneren van het toetsingsrecht in het buitenland. Ik begrijp natuurlijk dat niet zonder meer alles, wat daar gebeurt of niet gebeurt, voor ons ook geldig is. Wij hebben daar andere situaties, maar die ervaringen in het buitenland zijn toch wel interessant. Weten de bewindslieden ook, of door de bondsdag in de bondsrepubliek Duitsland veel moeite wordt ondervonden van het constitutionele hof in Karlsruhe en wordt het werk van het Amerikaanse congres nu werkelijk ernstig belemmerd door het Amerikaanse Hooggerechtshof?
Ten slotte kan ik mij voorstellen, dat de toetsing van de wet aan de sociale grondrechten moeilijker is dan de toetsing aan de klassieke grondrechten, omdat men met de laatste meer ervaring heeft. Misschien moet men nog wel ervaring opdoen met de sociale grondrechten. Daarom zou ik mij kunnen voorstellen, dat men in elk geval die sociale grondrechten, die eventueel in de Grondwet worden opgenomen en die niet in internationale verdragen voorkomen, voorlopig buiten de toetsingsmaatstaf houdt, dus anders dan de klassieke en de in internationale verdragen voorkomende grondrechten.
Ik begrijp niet – dit even naar aanleiding van antwoord 53 – waarom de Regering de feitelijke redactie van de klassieke grondrechten niet mede wil betrekken in haar oordeel over de wenselijkheid van de toetsing. De Franse grondwet heeft, als ik het goed heb, als aanhangsel een beginselverklaring over de rechten van de mens. Toetsing aan zo geformuleerde grondrechten zou inderdaad wel eens erg moeilijk kunnen zijn, maar zou men dan, zolang men niet weet of de Staten-Generaal uiteindelijk zulke als beginselverklaring opgestelde zaken in de Grondwet willen opnemen, niet moeten wachten met zijn definitieve *oordeel? Of is de Regering misschien* op grond van door haar beleden politieke beginselen zó vierkant tegen elke toetsing, dat het voor haar niet ertoe doet, hoe de formulering van de desbetreffende grondwetsartikelen is?
Een enkele opmerking over de deconstitutionalisering, mijnheer de Voorzitter. *Een aantal zaken in ons staatsbestel* heeft een extra verankering gekregen in de Grondwet, die slechts volgens een bepaalde, niet zo eenvoudige procedure, bij gekwalificeerde meerderheid, kan worden gewijzigd. Dit geldt ook voor de zaken die in hoofdstuk 8 van de nota aan de orde komen. De wijze waarop bepaalde ambtsdragers – commissarissen van de Koningin en burgemeesters – hun ambt verwerven werd zo belangrijk geacht, dat dit punt in de geschreven constitutie werd opgenomen, naar de mening van mijn fractie terecht. Eveneens werd terecht gekozen voor de benoeming door de Kroon. Wij kennen in ons land geen rechtstreekse verkiezing van ambtsdragers die in hun eentje bepaalde wettelijke bevoegdheden uitoefenen. In de VS kent men dit wel, soms met heel kwalijke gevolgen . . . Wij kiezen alleen rechtstreeks colleges, waarbij de mogelijkheid van machtsmisbruik veel kleiner is, want men kijkt elkaar op de vingers. Commissarissen van de Koningin en burgemeesters moeten voor hun verkiezing en voor hun herverkiezing niet afhankelijk zijn van de kiezers. Die afhankelijkheid noodzaakt ertoe, de mensen naar de ogen te zien. Dit is niet bevorderlijk voor een juiste uitoefening van het ambt.
De kans zit er ook in, dat in een aantal gevallen mensen worden gekozen die in een bepaalde regio zeer populair zijn, maar die niet of nauwelijks de kwaliteit voor het ambt hebben, hetgeen de wetgever er weer toe zal noodzaken, het centrale toezicht te verscherpen, met alle frustraties en botsingen die daaruit kunnen voortvloeien. Mijn fractie wil nog geen stáp deze kant uit. Daarom willen wij ook de nu zo stevig vastgelegde bepalingen niet los schroeven, niet uit de constitutie halen, niet op losse schroeven zetten. Dit kan in de huidige omstandigheden, gezien de gehouden pleidooien, alleen maar betekenen: het zetten van de eerste stap op weg naar de rechtstreeks gekozen commissaris van de Koningin en burgemeester. Deze eerste stap wensen wij niet te doen.

De **Voorzitter**: Ik deel mede, dat de heer Van Thijn de vergadering heeft moeten verlaten in verband met een bijeenkomst van het partijbestuur van de P.v.d.A.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Ook ik zal trachten, kort te zijn. Wanneer men het voorrecht heeft om – zoals wij nu – dit hoge college te horen spreken over de door de Regering in de nota inzake het grond-

Minister **De Gaay Fortman**

wetsherzieningsbeleid voorgelegde voorstellen en gedachten, dan doet men een merkwaardige ervaring op, namelijk deze, dat wanneer de geachte spreker het eens is met de Regering, hij haar argumentatie prijst en haar afdoende acht, maar dat, wanneer hij het niet eens is met de Regering, hij de door de Regering gegeven argumentatie volstrekt onvoldoende acht, ontbloot van elke grond, en blijk gevende van een onvoldoende doordenken der zaken. Stelt men beide tegenover elkaar, dan gaat men toch nog met een gerust geweten naar huis, om dit alles nog eens zorgvuldig te overdenken.
De geachte afgevaardigde de heer Aarts is begonnen met te spreken over het punt van de deconstitutionalisering van de aanwijzing van de burgemeester en van de commissaris der Koningin. Het gaat in deze discussie, mijnheer de Voorzitter, niet om de vraag, waarvan men voorstander is, van een benoemde of van een gekozen functionaris. Het gaat hierom: Acht men de regeling van de aanwijzing van de betrokkenen van zodanig primordiaal belang, dat men meent dat zij in de Grondwet moet worden opgenomen of staat men op het standpunt met de staatscommissie, dat men wijs doet allerlei elementen, die op zich zelf in de Grondwet niet noodzakelijkerwijs behoren te worden geregeld, daaruit te verwijderen?
Om de zaak nog wat objectiever te stellen, ik persoonlijk ben voorstander van handhaving van het huidige stelsel van de benoeming van de burgemeester en van de benoeming van de commissaris. Dat belet mij echter niet om, wanneer ik objectief bekijk of iets dergelijks in de Grondwet behoort te worden geregeld, te zeggen: Nee, dat zijn zaken, die zozeer op de praktijk der wetgeving betrekking hebben, dat zij evengoed in een aparte wet kunnen worden geregeld.
Het is natuurlijk wel zo, blijkens deze discussie, dat degenen die wel gevoelen voor een gekozen burgemeester en een gekozen commissaris, pro deconstitutionalisering zijn, terwijl degenen die daartegen zijn menen, dat het gaat om een zaak van primordiaal belang, die, zo enige zaak, dan wel deze, in de Grondwet moet worden geregeld.
Welnu, ik ben van mening, dat op zich zelf de wijze waarop een commissaris en een burgemeester worden aangewezen, geen onbelangrijke zaak is, maar dat het zeker niet een zaak is, die in de wet die de fundamenten van het staatsbestuur aangeeft, moet worden geregeld. Het is niet een detail. Dat geef ik de geachte afgevaardigde de heer Aarts gaarne toe, maar het behoeft niet in de constitutie te staan. De geachte afgevaardigde heeft natuurlijk gelijk dat, wanneer straks de wetgever zou besluiten tot een andere wijze van aanwijzen van burgemeester en commissaris, en wanneer dat zou gaan in de richting van de gekozen functionaris, dan èn in de Provinciewet èn in de gemeentewet andere regelingen zullen moeten worden getroffen voor wat betreft medebewind, misschien voor wat betreft de openbare orde, misschien ook voor wat betreft het ter vernietiging voordragen van besluiten.
Overigens moet men het niet doen voorkomen, alsof de burgemeester en de commissaris van de Koningin verlengstukken van het centraal bestuur zijn in de gemeente en in de provincie. Integendeel, over de burgemeester heeft de Minister van Binnenlandse Zaken zeer, zeer weinig te zeggen. Het blijkt mij herhaaldelijk dat ik in verband met de handhaving van de openbare orde, wanneer ik van mening ben dat bepaalde maatregelen noodzakelijk zijn, nogal wat overredingskracht nodig heb om een burgemeester te bewegen datgene te doen, wat ik graag zou zien gebeuren. Indien hij het niet doet – en ook dat komt voor –, dan heeft de minister te dien aanzien geen enkel machtsmiddel, want tegen de tijd dat de man voor herbenoeming weer aan de orde komt, is men het weer vergeten en meestal is de minister dan ook verdwenen.
Ik sluit helemaal niet uit dat een burgemeester een beter oordeel kan hebben dan een minister. Ik heb dat zelfs al eens meegemaakt.
Ten aanzien van de commissaris van de Koningin ligt het nog enigszins anders. Die is voor een heel klein partje rijksorgaan, maar bij een recente discussie in de Kamer is al gebleken, dat de Kamer de commissaris van de Koningin – naar mijn mening terecht – in overwegende mate ziet als een provinciaal orgaan, maar onder de huidige Grondwet – dat valt niet te betwisten – heeft hij een zekere relatie met het centraal gezag.
Ik wil niet de indruk wekken, dat mijn verkeer met burgemeesters en commissarissen op moeilijkheden zou stuiten. Ik heb alleen de wettelijk situatie willen schetsen. Ik heb mij overigens tot dusverre praktisch niet te beklagen.
Opgemerkt is, dat men het voor verschillende provincies en voor verschillende gemeenten verschillend kan regelen. Ik kan mij niet voorstellen dat men het voor de provincies verschillend regelt. Wel zou ik mij kunnen voorstellen – al ben ik daar geen voorstander van – dat men het voor de gemeenten verschillend regelt. Ik kan mij voorstellen dat men zegt, dat voor gemeenten tot een zeker zielental de benoeming voorkeur verdient en dat men voor wat daarboven ligt de verkiezing mogelijk acht. Nogmaals, dat zijn dingen waar ik wel eens over denk, naar die voor mij persoonlijk niet zoveel belang hebben, omdat ik voorstander ben van het stelsel der benoeming.
De geachte afgevaardigde heeft ook nog gezegd: Ge moet ook aan de stabiliteit denken; meerderheden in Kamers wisselen en dat zou kunnen betekenen dat men nu eens de benoemde, dan weer de gekozen burgemeester krijgt. Ik ducht dat niet omdat er, hoe de omstandigheden ook mogen wisselen, toch altijd in beide Kamers – en zeker in deze Kamer – een sterk gevoel is voor de continuïteit. Ook te dezen aanzien zou men over de smalle marges kunnen spreken. Ik ducht dus niet dat wanneer in 1978 de benoemde burgemeester zou worden ingevoerd, dezelfde in 1983 weer zou veranderen in een gekozen burgemeester. Wanneer men op een bepaalde manier gekozen heeft, is daar kennelijk een meerderheid voor. Die meerderheid zal zich gedurende een reeks van jaren voortzetten.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Bij de voorstellen die het kabinet heeft aangeboden ten aanzien van de gekozen kabinetsformateur en het districtenstelsel is die periode tot de zeer korte tijd van drie jaar geslonken.

Minister **De Gaay Fortman**: Toen ik aan het praten was, had ik de stille hoop dat dit punt de geachte afgevaardigde zou zijn ontgaan. Ik had echter kunnen weten dat ook deze wens van mij onvervuld zou blijven.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): U ziet met hoeveel aandacht ik naar u luister.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik mag er overigens aan herinneren dat ik bij een vorige gelegenheid – en naar ik meen zelfs bij twee vorige gelegenheden – heb gezegd, dat zich sedertdien in de samenstelling van de Staten-Generaal zodanige verschuivingen hebben voorgedaan, dat het niet in strijd is met de gedachte van de continuïteit, het vraagstuk nog eens expliciet van regeringszijde aan de orde te stellen. Ik kom nu tot het punt van de gewestvorming. Ook daar moet men twee zaken onderscheiden, al valt niet te ont-

Minister **De Gaay Fortman**

kennen dat ze met elkaar verband houden. De eerste vraag is, volgens welke methode de gewestvorming wordt gerealiseerd. De tweede luidt: Wat leggen wij ten aanzien van het patroon van de territoriale decentralisatie vast in de Grondwet? De eerste vraag is nu niet aan de orde. Het ware mij lief, als dit wél het geval zou zijn, maar het is nu eenmaal niet zo. Daarover zal het standpunt der Regering gelukkig niet lang uitblijven, want ik heb in dit gebouw vandaag een brief getekend aan de commissie ad hoc uit de ministerraad die zich met dit onderwerp bezighoudt waarbij een notitie over de gewestvorming wordt voorgelegd.
De tweede vraag is wél aan de orde. Nu moet men uiteraard oppassen dat men in de Grondwet niet een te strak schema vastlegt, maar dat men het zo doet dat de Grondwet een opening biedt territoriale decentralisatie tot stand te brengen volgens van het bestaande patroon afwijkende stelsel. De bestaande Grondwet laat al toe, ingrijpende voorstellen inzake gewestvorming te realiseren. Uitgangspunt van de bestaande Grondwet is evenwel dat het gehele grondgebied van het Rijk in Europa verdeeld is in provincies en gemeenten. Het is mogelijk dat dit in de toekomst anders zou moeten zijn. Daarom zou de Regering de staatscommissie-Cals/Donner ook op dit punt willen volgen. Ik doel op haar voorstel, het mogelijk te maken dat in plaats van provincies of gemeenten andere territoriale lichamen worden ingesteld, waarbij het dan aan de gewone wetgever overblijft, of hij van die mogelijkheid gebruik meent te moeten maken.
Een volgend punt is dat naar de mening van de Regering een democratische bestuursinrichting van de lichamen die in de toekomst naast of in de plaats van gemeenten en provincies zullen ontstaan, verzekerd moet zijn. Daarom dienen de bepalingen die de Grondwet op dit punt voor provincies en gemeenten bevat ook van toepassing te zijn op dergelijke lichamen. Hieruit blijkt dat de Regering de Grondwet, wat dit onderwerp betreft, zo wil inrichten dat er voor de vormgeving van de territoriale decentralisatie een scala van mogelijkheden aan de gewone wetgever ter beschikking staat. Die grotere vrijheid van de wetgever zal tevens gepaard moeten gaan met een gebondenheid, namelijk daar waar het gaat om de democratische inrichting van eventuele nieuwe territoriale bestuurslichamen.

De geachte afgevaardigde de heer Jurgens heeft gevraagd of het de bedoelding is artikel 196 van de Grondwet over gewetensbezwaren tegen de militaire dienst te handhaven. Dat ligt zeker in mijn voornemen.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mijn vraag was iets specifieker. Het is mogelijk dat het blijft staan in het hoofdstuk defensie, en ik wilde dat het in het hoofdstuk over de grondrechten zou komen te staan

Minister **De Gaay Fortman**: Het lijkt mij verstandiger het in één pakket te regelen. Onze bedoeling is de grondrechten te splitsen in verschillende wetsontwerpen: een voor de klassieke grondrechten en een voor de sociale grondrechten. Dan komt er bij de klassieke grondrechten nog een afzonderlijk onderwijsartikel bij, waarvan de plaats op dit ogenblik nog niet geheel vaststaat. Ik had de geachte afgevaardigde echter verkeerd begrepen, want ik dacht dat hij vroeg of men van plan is het te handhaven en het lijkt mij verstandig het te handhaven.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik zou u niet van het tegendeel durven verdenken.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat valt dan weer mee.
De geachte afgevaardigde heeft gevraagd of het wel wijs is de sociale grondrechten in de Grondwet op te nemen. Hij vroeg zich af of men daarmee niet te veel verwachtingen wekt. Hij vroeg voorts wat er in de antwoorden 41 en 42 wordt bedoeld met de mededeling dat het opnemen van de sociale grondrechten een bescherming kan zijn tegen intrekking van bestaande wetten waarin dergelijke grondrechten zijn uitgewerkt.
Ik begrijp het bezwaar van de geachte afgevaardigde tegen die zinsnede niet zo goed, gezien de wijze waarop het parlement er altijd zorgvuldig op let – dat is een groot goed – of datgene wat de Regering doet wel in overeenstemming is met de Grondwet. Juist bij die sociale grondrechten ligt, waar zij niet een onmiddellijk subjectief recht aan de een of aan de ander geven, in het feit dat zij in de Grondwet staan, een bescherming tegen veranderingen in de wetgeving waarin die grondrechten nader zijn uitgewerkt.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mag ik het nog even preciseren. Stel dat men ertoe wil overgaan een bepaalde wet in te trekken, omdat dit specifieke punt in een groter kader valt of men het op een andere wijze wil regelen. Dan kan ik mij best voorstellen dat, als men die wet intrekt, er verschil van mening ontstaat over de vraag of vervanging in het grotere kader wel hetzelfde is als de ingetrokken wet. Je krijgt dan een geweldige discussie over de vraag of deze handelwijze al dan niet in strijd is met de Grondwet. Ik vraag mij af of dat staatsrechtelijk van enige betekenis is of dat het niet veel meer een politieke zaak is.

Minister **De Gaay Fortman**: Hier blijkt weer het gevoelen van de geachte afgevaardigde dat men eigenlijk geen grondwet moet hebben. Ik vind een dergelijke discussie uitstekend. Ik vind het heel goed dat een dergelijke discussie plaatsheeft, omdat het de wetgever met de neus drukt op de vraag of hij, zo handelende, niet in strijd komt met een algemene verplichting die voor de overheid in de Grondwet geschapen is.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Het is op zich zelf een goede zaak, een dergelijke discussie te hebben. Mijn twijfel betrof het antwoord op de vraag, of het feit dat het in de Grondwet staat daartoe al dan niet bijdraagt. Het is óf een politieke beslissing van enige betekenis en komt dan sowieso aan de orde òf een beslissing van weinig betekenis en dan zal de omstandigheid, dat de kwestie waarom het gaat in de Grondwet wordt genoemd, haar niet van meer betekenis doen zijn.

Minister **De Gaay Fortman**: Het kan zijn, mijnheer de Voorzitter, dat wij elkaar niet raken, maar ik kan mij niet aan de indruk onttrekken, dat, wanneer men bijvoorbeeld heeft getracht, het recht op arbeid in een bepaalde wetgeving te concretiseren en die wetgeving gaat wijzigen, de omstandigheid dat het recht op arbeid zo uitdrukkelijk in de Grondwet is genoemd een bescherming kan zijn van diegenen, die dat recht op arbeid van node hebben, op het moment dat er een discussie ontstaat over de vraag, of de Regering op de wijze waarop zij dan wil gaan handelen, wel blijft binnen de grenzen door de Grondwet getrokken. Kortom, mijnheer de Voorzitter, ik persoonlijk ben er een voorstander van, de sociale grondrechten in de Grondwet op te nemen. Toen ik met mijn dissertatie bezig was, ben ik in verband met een bepaald probleem dat ik onder handen had gestoten op de grondwet van Weimar, waarin toen – en dat was in die omstandigheden iets heel moderns – stond: 'Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst am gemeinen Besten sein.' Daarvan kan men zeggen: Dat is een beginselver-

Minister **De Gaay Fortman**

klaring. Dat een volk een dergelijke beginselverklaring in zijn Grondwet opneemt zegt op zich zelf al iets over de intenties van dat volk en over de diepste gevoelens die dat volk heeft ten aanzien van een bepaald sociaal instituut als in dit geval de eigendom. Ik persoonlijk acht dat van waarde en van betekenis. Ik ben daarom, zoals gezegd, voor incorporatie van de sociale grondrechten in de Grondwet.
Ten aanzien van het vraagstuk van de derdenwerking, een voor juristen ongemeen boeiend vraagstuk, zal de regeringscommissaris nader met de geachte afgevaardigde 'handelen'.
Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde heeft gezegd dat hij – ik geloof dat hij dat vanmiddag trouwens ook al heeft gezegd, maar allerlei dingen van vanmiddag komen bij de procedure van grondwetsherziening weer aan de orde – een voorstander is van de afschaffing van de tweede lezing voor de Eerste Kamer omdat een licht herzienbare grondwet naar zijn mening meer beklijft dan een zwaar herzienbare aangezien men – dat is dan de boosheid van het menselijk hart – wanneer de Grondwet moeilijk herzienbaar is langs allerlei wegen probeert er onderuit te komen. Ik vrees dat de geachte afgevaardigde in de 'Handelingen' van beide Kamers wel voorbeelden daarvan zal kunnen vinden.
De geachte afgevaardigde de heer Jurgens heeft gezegd: Ge moet uw gedachten nog eens laten gaan over de suggestie dat de volksvertegenwoordiging zelf tot een referendum kan besluiten. De geachte afgevaardigde mevrouw Haas heeft gezegd dat zij een referendum na de beslissing van de Staten-Generaal een inbreuk zou vinden op het representatieve stelsel van democratie dat wij kennen, maar dat zij er een voorstandster van zou zijn, door middel van een gekwalificeerde meerderheid het parlement in de gelegenheid te stellen zelf tijdens de behandeling van een wetsontwerp bepaalde punten in een referendum aan het volk voor te leggen. Ik zelf ben van mening, dat het referendum niet past in ons stelsel van representatieve democratie. Dit stelsel draagt het maken van wetten en het controleren van de Regering op aan door het volk gekozen vertegenwoordigers. Dat volk kan in ons land in elk geval één keer in de vier jaar laten blijken, of het vindt dat dat behoorlijk is gebeurd. Er zijn omstandigheden waarin het dit ook tussentijds kan laten blijken, maar vier jaar is de gebruikelijke en naar mijn mening goede termijn.
Ik moet zeggen, dat ik niet veel voel voor de raadpleging van het volk terwijl het parlement met een wetsontwerp bezig is. Ik zie grote bezwaren daartegen. Men moet dit niet als de uiting van een regent beschouwen. Ik geloof, dat ik het volk geen onrecht aandoe, wanneer ik zeg: Daarvoor is het niet uitgerust. Bepaalde afdelingen van een wet zijn altijd geïncorporeerd in een bepaald wettelijk stelsel. Zij kunnen daar heel moeilijk separaat uitgelicht worden. Bovendien is een bepaalde wet meestal een onderdeel van het regeringsbeleid. Ik erken, dat er wetten zijn, die men wel afzonderlijk kan beschouwen, maar toch blijft mijn argument gelden, dat men daaruit heel moeilijk bepaalde zaken kan lichten, zonder dat men de wet als zodanig aan een volksoordeel onderwerpt.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Als men een zittend kabinet tot inzet van de verkiezing maakt – gesteld dat dit ooit weer eens zou gebeuren – en het gehele regeringsbeleid aan de kiezers voorlegt en aanprijst als één geheel dan zou daaruit volgen, dat men een wetsontwerp, dat een onderdeel is van dat regeringsbeleid, ook en met veel minder moeilijkheden in de toelichting op onderdelen en zo aan het volk, zoals de Minister het noemt, kan voorleggen en duidelijk maken.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Ik verschil van mening met de geachte afgevaardigde omdat ik het zeer wel mogelijk acht om een bepaald regeringsbeleid – en dan moet men niet alle troonredes en regeringsverklaringen die in de loop van een periode naar voren zijn gebracht aan de kiezers voorleggen; ik doel op een globaal beleid, waarbij het gaat om de grote lijnen – aan de kiezer voor te leggen. De kiezer kan heel goed de grote lijnen onderscheiden en hij doet dat gelukkig ook op uitstekende wijze. Het aan de kiezer voorleggen van één onderdeel of twee onderdelen uit een bepaalde wettelijke regeling acht ik niet juist. Ik zie bovendien niet in, hoe dat consultatief zou kunnen zijn. Laat men zich eens voorstellen, dat men zich uitspreekt op een bepaalde wijze over bij voorbeeld drie onderdelen en dat de Kamer daarna zegt: Dat kan wel, maar wij zijn van mening, dat het anders moet. Men krijgt dan een conflict tussen een directe volksuitspraak en een uitspraak van de representatieve vertegenwoordiging. Dit is voor het stelsel niet goed. Het wordt nog moeilijker, wanneer men alternatieven gaat voorleggen. Iedereen weet hoe ontzettend lastig het is, bij multiple choice-examens de goede multiple choice te doen. Dat is een moeilijke bezigheid; ik heb het nooit kunnen leren. Gelukkig heb ik altijd medewerkers gehad, die dat vak wel verstonden. Het is bijzonder moeilijk om zodanige vragen te maken, dat men werkelijk goed en verantwoord kan kiezen. Welnu, dit lijkt mij bij dit soort moeilijke vragen vrijwel onmogelijk.
Overeenkomstige bezwaren heb ik tegen het zogenaamde volksinitiatief. Ook dat past naar mijn mening niet in het stelsel van de representatieve democratie. Mevrouw Haas heeft zelf al een aantal moeilijkheden geopperd. Zij vroeg: Moet men niet de mogelijkheid scheppen, dat de initiatiefnemers – daaraan zal altijd een zekere getalslimiet moeten worden gesteld; deze zal wel zo hoog zijn, dat niet al die lieden die zaak zullen komen verdedigen; dus alweer volgens de weg van representatie moeten verdedigers worden aangewezen – hier iets komen verdedigen en ingaan op het spel van vraag en antwoord, zoals dat hier wordt gespeeld? Ik meen, dat men dit de mensen eenvoudig niet mag aandoen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat is een verzuchting!

Minister **De Gaay Fortman**: Mevrouw Haas moet mij goed begrijpen. Ik wil de zaak niet belachelijk maken.

Mevrouw **Haas-Berger** (P.v.d.A.): Ik ben het met u eens, dat het moeilijk zal zijn, maar er zijn wellicht anderen, die hier nu niet zijn en die het ook erg aardig vinden.

Minister **De Gaay Fortman**: Het is een vak. Niemand, die de eerste dag hier is, begint met een initiatief-ontwerp. Er zijn natuurlijk altijd overmoedigen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): De Minister die in de Tweede Kamer komt en nog nooit in het parlement is geweest, kan geen stommetje zitten spelen. Hij zal toch ook de plons in het diepe, koude water moeten doen. Hij zit in hetzelfde dilemma.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik kan naar waarheid verklaren dat ik de eerste keren sidderend in de Tweede Kamer ben gekomen....

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Dat hebben wij niet gemerkt.

Minister **De Gaay Fortman**: .... terwijl ik aan de overkant van het Binnenhof toch ook wel eens wat had uitgevoerd. Het is inderdaad een heel aparte belevenis. Het is bijna zo erg als promoveren, want dan kan ook van alles gevraagd worden wat men niet zeker

Minister **De Gaay Fortman**

weet. Dat moet men dan helemaal zelf verzinnen, terwijl een Minister een stoeterij van ambtenaren achter zich heeft, die in ons stelsel zo zijn opgevoed dat zij begrijpen dat zij de man op uitstekende wijze moeten bedienen. Zij doen dat ook altijd.
Ik meen het in volle ernst als ik zeg dat men niet zo maar mensen hier kan neerzetten, ook niet als het mensen met een bepaalde opleiding zijn – dit klinkt misschien denigrerend, maar dat is niet zo bedoeld – om een door hen nodig geachte regeling te verdedigen. Men krijgt ook de moeilijkheid, hoe men het ontwerp moet maken. Misschien is daarvoor nog een oplossing te vinden, maar het maken van een wetsontwerp is geen lichte zaak.
De geachte afgevaardigde heeft ook over de financiële consequenties gesproken. Hoe moet het gaan, als men een volksinitiatief krijgt, dat belangrijke gaten schiet in het dekkingsplan van de Regering? Ik cind het een systeem dat de charme heeft dat men degenen om wie het gaat onmiddellijk bij de zaak betrekt. Dezelfde charme heeft het referendum. Iedereen die erover begint na te denken zegt: Wat zou het aardig zijn als het zou kunnen. Ik ben van mening dat het niet kan.
De geachte afgevaardigde mevrouw Haas heeft ook gesproken over de sociale grondrechten. Zij heeft gevraagd, welke ik wens op te nemen. Ook is gevraagd: hoe kan men met de Regering over de sociale grondrechten praten als zij niet eens weet wat zij daarmee bedoelt en welke zij bedoelt? Ik mag erop wijzen dat op het ogenblik bij de Kamer aanhangig is het Europees sociaal handvest, niet alleen op dit ogenblik maar reeds gedurende een groot aantal ogenblikken. Binnenkort wordt ingediend het wetsontwerp tot goedkeuring van het verdrag van de Verenigde Naties voor economische, sociale en culturele rechten. Daarin kan men te kust en te keur vinden, wat er bij sociale grondrechten aan de orde is. Omtrent de volstrekte keuze heeft het kabinet nog geen standpunt bepaald.
Mevrouw Haas heeft gevraagd, of daarin ook komt het recht van vrije keuze op arbeid, het recht op een rechtvaardige inkomens- en vermogensverdeling en een bepaling als voorkomt in de Ierse grondwet, welke bepaling betrekking heeft op de spreiding van eigendom. Voorts heeft zij gevraagd, of er ook culturele grondrechten in komen. Als het verdrag van de Verenigde Naties over de economische, sociale en culturele rechten wordt goedgekeurd, gaan hier ook culturele grondrechten gelden. Deze vragen komen allemaal aan de orde als wij aan de uitwerking van de zaak beginnen.
Een ieder moet erkennen dat sociale grondrechten niet een onmiddellijk afdwingbaar recht aan een individu geven. Eigenlijk ben ik jaloers op de Amerikanen, die in hun grondwet als een onvervreemdbaar recht van de mens hebben, het nastreven van geluk. Als er nu iets weinig is omschreven, dan is het wel dit. Nochtans spreekt het mij altijd weer aan als ik in Washington kom en als ik dat achter het grote standbeeld van Jefferson zie staan.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Dat is kennelijk de derdenwerking van het grondwettelijk voorschrift aldaar.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Ik kom thans toe aan de toetsing. De geachte afgevaardigde is een voorstandster van een toetsingsrecht. De Regering is dit niet, zoals is gebleken. Wanneer men wetsbepalingen vaststelt, dan liggen in de vaststelling van die wetsbepalingen altijd politieke elementen verscholen. De vraag of dergelijke bepalingen grondwettelijk geoorloofd zijn, kan het best in het gemeen overleg van Regering en Staten-Generaal worden beantwoord. Zou men de rechter daarin betrekken, dan betrekt men hem in politieke strijdvragen. Hij is geen politiek orgaan en behoort dat ook niet te worden. Het zou ook kunnen betekenen dat men omtrent de samenstelling van de rechterlijke colleges bepaalde politieke eisen stelt, iets waaraan wij in dit land gelukkig tot nu toe steeds zijn ontkomen.
De beslissingen van de rechter leert men slechts kennen in ons stelsel uit het resultaat, de uitspraak. De beraadslaging vindt niet in het openbaar plaats, maar in de raadskamer zonder dat men van de verschillende overwegingen kennis kan nemen. De rechterlijke toetsing vindt plaats in een concreet aan de rechter voorgelegd geval. De geachte afgevaardigde de heer Jongeling heeft daarop naar ik meen gewezen. De uitspraak van de rechter, zal echter, indien hij een wetsbepaling onverbindend verklaart, onvermijdelijk algemene werking hebben. Zij zal een veel verder gaande strekking hebben dan alleen een beslissing in één bepaald geval.
Bij interruptie heb ik aan het adres van de geachte afgevaardigde de heer Jongeling al opgemerkt dat ik niet kan zien waarop zijn oordeel berust dat de rechter slechts marginaal zal toetsen, met andere woorden dat hij zich de vraag zal stellen of Regering en Staten-Generaal in hun gemeen overleg in redelijkheid tot de grondwettigheid hadden kunnen besluiten. Integendeel, de vraag die hem voorgelegd is, is carrément: is het grondwettig of niet? Van marginale toetsing zal naar mijn mening geen sprake zijn.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Dat zal gedeeltelijk afhangen van de aard van de formuleringen van de grondrechten. Als die zelf erg globaal zijn, krijgt men ook een globale toetsing.

Minister **De Gaay Fortman**: Wij spreken nu over de toetsing aan de klassieke grondrechten. Daar zijn de formuleringen langzamerhand tot gebeeldhouwde formuleringen geworden die in het algemeen niet veel speelruimte laten voor vaagheid.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Er is een geval bekend in de jurisprudentie, namelijk de toetsing van ons grondwetsartikel inzake het processieverbod aan de Conventie van Rome. Toen heeft de Hoge Raad een zeer marginale houding aangenomen. De toetsing is toen ook afgewezen. Ik kan mij voorstellen dat de heer Jongeling in die richting denkt. Het is echter een hypothese.

De heer **Simons**: Dat was een toetsing aan een verdrag.

Minister **De Gaay Fortman**: Inderdaad, dat was een toetsing van de Grondwet aan het Verdrag van Rome.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Juist. Toen heeft men zeer marginaal getoetst. Het is denkbaar dat men het ook doet wanneer men een beslissing van de wetgever niet al te gauw omver wil keren. Evengoed kan ook het tegenovergestelde gebeuren. Naar mijn mening is voor beide standpunten een redelijke argumentatie op te bouwen.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat is in de regel zo, wanneer het om juridische strijdvragen gaat.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Daar wilde ik even op wijzen.

Minister **De Gaay Fortman**: Het voorbeeld dat de geachte afgevaardigde noemde betrof echter geen toetsing van wet aan Grondwet, maar een toetsing van Grondwet aan verdrag. Daarbij bestaat bij de rechterlijke macht een grote neiging om niet dan bij uitzondering de Grondwet in strijd met het verdrag te achten.

Minister **De Gaay Fortman**

Mijnheer de Voorzitter! Er is dunkt mij verschil wat betreft de toetsing aan verdragsbepalingen en die aan bepalingen van wet en Grondwet, omdat de internationale overeenkomsten bestemd zijn om te werken in zeer verscheiden rechtsstelsels, soms zelfs in rechtsstelsels die aanzienlijk uiteenlopen. Wanneer men ziet dat het Europees verdrag voor de rechten van de mens geldt van IJsland tot Ankara, dan is het duidelijk dat daartussen een scala van rechtsstelsels ligt, waarvan sommige zeer aan elkaar verwant zijn en andere minder. Daarom zijn de formuleringen van dergelijke verdragen in de regel globaal. Meestal komen er ook nog allerlei tamelijk ruim geformuleerde uitzonderingen in voor. Toetsing aan een dergelijk verdrag heeft een ander karakter dan de toetsing aan de Grondwet, die bestemd is om binnen de eigen rechtsorde een duidelijke functie te vervullen en waarbij ernaar wordt gestreefd, de Grondwet ook binnen die eigen rechtsorde een zo duidelijk mogelijk karakter te geven.
De staatscommissie heeft een onderscheid gemaakt tussen toetsing aan de klassieke grondrechten en toetsing aan de overige inhoud van de Grondwet. Wat het laatste betreft, de inrichting en de bevoegdheid van de staatsorganen en de staatkundige indeling van het land, weet men dat de staatscommissie het toetsingsrecht heeft afgewezen. Ook al heeft de staatscommissie dus een voorkeur voor een tot de klassieke grondrechten beperkt toetsingsrecht, het doet niet af aan het feit dat zich bij de klassieke grondrechten ook politieke strijdvragen voordoen, vooral wanneer men gaat spreken over begrippen als gelijkheid of openbare orde. Het inhoud geven aan dergelijke begrippen behoort meer thuis bij het democratisch gekozen parlement en de aan dat parlement verantwoording schuldige Regering. Men krijgt allerlei moeilijkheden bij de uitwerking. Moet men het aan alle mogelijke rechterlijke colleges overlaten? Dat lijkt mij niet aantrekkelijk. Of moet men één rechterlijk orgaan hebben, waaraan men tijdens het proces een prejudiciële beslissing zou vragen? Dat geeft echter weer een belangrijke vertraging en een verzwaring van de procedure. Wanneer de rechter een wet onverbindend verklaart en Regering en parlement zijn het met elkaar eens, dat die wet toch in hoge mate wenselijk is, dan moet men onvermijdelijk op dat punt tot een incidentele grondwetswijziging besluiten, namelijk wanneer men, het wijzigen van de Grondwet afwegende tegen het belang van de wet, tot de conclusie komt dat het belang van de wet behoort te prevaleren.
Mijnheer de Voorzitter! Om al deze redenen is de Regering geen voorstander van het toetsingsrecht en daarmee heb ik ook de vragen van de heer Van der Sanden beantwoord.
De geachte afgevaardigde heeft ook nog gezegd dat de uitspraak van de rechter rechtszekerheid geeft. Ik ben bang dat de uitspraak van de rechter, indien deze tot ongrondwettigheid besluit, een baaierd van rechtsonzekerheid schept.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Ik heb gezegd dat ik wel besef dat in het geval van toetsing ook een stukje rechtsonzekerheid kan ontstaan. Ik heb gezegd dat ik dat bij voorbaat erken, maar dat dat in de huidige situatie niet anders is. Dat is een iets andere formulering.

Minister **De Gaay Fortman**: Neen, mijnheer de Voorzitter! Zodra de Staten-Generaal een wet hebben aangenomen en door de Koning bekrachtiging heeft plaatsgevonden, is er rechtszekerheid. Dan mag men nog wel artikelen schrijven, waarin men zegt dat het niet had mogen gebeuren, maar dat heeft voor de gang van het openbare leven geen enkele betekenis.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Het kan een interpretatie van de wet zijn die weer rechtsonzekerheid tot stand brengt. Bepaalde uitspraken van de rechter kunnen het gevolg hebben, dat een bepaalde wetstekst weer onzeker wordt.

Minister **De Gaay Fortman**: Ja, maar de rechter mag niet gaan toetsen. Natuurlijk, het uitleggen van de wet door een rechter kan altijd rechtsonzekerheid veroorzaken.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Ik heb niets anders bedoeld, dan dat er op dit ogenblik een stuk rechtsonzekerheid kan bestaan.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Dat doet zich niet alleen voor ten aanzien van het vraagstuk van de toetsing van de wet aan de Grondwet, maar ook ten aanzien van elke rechterlijke uitspraak.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Dat is precies wat ik betoog, mijnheer de Voorzitter!

Minister **De Gaay Fortman**: Dan verheug ik mij over de steun die de geachte afgevaardigde mij op dit ogenblik geeft.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Maar de conclusie is natuurlijk anders.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik dacht nu juist dat de geachte afgevaardigde tot mijn conclusie zou komen.
Mijnheer de Voorzitter! Ik heb het betoog van de geachte afgevaardigde de heer De Kwaadsteniet al op een groot aantal punten impliciet beantwoord. Ik ben de geachte afgevaardigde nog een antwoord op een vraag schuldig. Hij vraagt, of ik niets gevoel voor een tweede lezing van een grondwetsherziening in verenigde vergadering van beide Kamers, waarbij een meerderheid van 2/3 van de leden van iedere Kamer ervoor zal moeten zijn. Uit het feit, dat ik meen, dat men de Eerste Kamer bij de grondwetsherziening niet meer moet betrekken, vloeit al voort, dat, hoe gaarne ik mijnerzijds iets aardigs tegen de geachte afgevaardigde wil zeggen, al was het alleen maar om te doen blijken, dat ik hem geen kwaad hart toedraag, ondanks alles, wat hij mij heden heeft aangedaan, ik voor zijn suggestie niets voel.
De geachte afgevaardigde de heer Tilanus heeft op een aantal zaken gewezen, die ook al aan de orde zijn geweest. Deze geachte afgevaardigde acht de benoeming van burgemeester en commissaris der Koningin een fundamenteel onderdeel van het staatsbestel, dat derhalve in de Grondwet thuishoort. Hij heeft ook gewezen op een aantal punten, die ook de geachte afgevaardigde de heer Aarts naar voren heeft gebracht. Ik heb daarvan erkend, dat men, als men op een ander stelsel overgaat, daarin zal moeten voorzien.
Ik wil onderstrepen, dat de commissaris der Koningin steeds minder rijksfiguur wordt en steeds meer de man van de provincie, dat ook de commissarissen zich steeds meer zo gaan gevoelen en dat, althans zoals de zaak op het ogenblik loopt – ik erken, dat het wenselijk zou zijn, wanneer dit anders ware – van hun coördinerende functie wat de rijksdiensten in de provincie betreft niet veel terechtkomt. Ik zou het graag anders zien, maar het lukt blijkbaar niet.
Mevrouw Kappeyne van de Coppello ziet een tegenspraak tussen datgene, wat het kabinet verklaart, namelijk dat het meer invloed wil geven aan de kiezer en de stelling, dat het toch tegen een wetgevingsreferendum is. Als men in algemene zin een uitspraak doet, betekent het niet, dat men op elk punt, waarvoor die uitspraak kan worden ingeroepen, de consequenties moet trekken, die deze geachte afgevaardigde gaarne getrokken wil zien.

Minister **De Gaay Fortman**

Men toetst telkens, of men de invloed van de kiezer op een bepaald punt noodzakelijk, gewenst en mogelijk acht en daar, waar men tot de conclusie komt, dat de invloed van de kiezer op dat punt nu juist niet goed zal werken – ik heb getracht, dit aan te tonen – mag men er ook anders over denken. Het gaat heel anders bij de gekozen kabinetsformateur. Daarbij kan men inderdaad reële invloed aan de kiezer geven, omdat zijn uitspraak plaatsvindt in de context van een algemene uitspraak over partijkeuze en lijn van het regeringsbeleid. Men moet de kiezer in algemene zin raadplegen; men moet hem niet raadplegen ten aanzien van bepaalde deelonderwerpen, waarvan hij de betekenis niet kan doorgronden in het geheel van het staatkundig bestel.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Ik vraag de Minister, waarvoor bij grondwetswijziging volksraadpleging nodig is. Ik meen, dat bij kamerontbinding met daarna behandeling van de tweede lezing ook wel degelijk impliciet is bedoeld, dat de kiezers een uitspraak doen over een door de Tweede en Eerste Kamer bij gewone meerderheid aanvaarde grondwetswijziging. Dat is niet iets in algemene zin.

Minister **De Gaay Fortman**: Jawel; het gaat daarbij altijd om zeer algemene vraagstukken.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Neen, mijnheer de Voorzitter, dit bestrijd ik. Het is nu toevallig, dat dit kabinet er zich voor opmaakt, een soort algehele grondwetsherziening op tafel te leggen, maar hoe vaak komt het niet voor, dat bij een verkiezing impliciet de kiezers worden geacht, een uitspraak te doen over bij voorbeeld uitbreiding van het aantal leden van het parlement en verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd. Als de Minister zegt, dat dit niet mogelijk is, betekent het, dat hij de kiezersinvloed op grondwetswijziging afwijst.

Minister **De Gaay Fortman**: Neen, mijnheer de Voorzitter, dit wijs ik helemaal niet af, omdat ik meen, dat men elk vraagstuk op zich zelf moet benaderen vanuit een algemene gedachtengang. Bij de Grondwet gaat het om de wet, die de fundamentele onderdelen van het staatsbestel regelt. Het is van belang, dat men de kiezer nog eens zeer uitdrukkelijk vraagt ten aanzien van wijziging van de fundamentele onderdelen zich ervan bewust te zijn, dat het de bedoeling van de Regering is, deze tot stand te brengen. Dat doet helemaal niets af aan mijn stelling, dat men over deelonderwerpen de kiezer niet moet raadplegen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Maar dat gebeurt in feite wel. Omgekeerd kan men evenzeer zeggen, dat, als er een referendum over een bepaald onderwerp wordt gehouden, de kiezers worden benaderd door de verschillende partijen vanuit een algemene visie op het beleid. In de praktijk wordt dus wel degelijk – ik noem zo'n voorbeeld: de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd – over één bepaald onderwerp een uitspraak door de kiezers gedaan.

Minister **De Gaay Fortman**: Onder andere. Wij hebben nooit een grondwetsherziening gehad, die daarop alleen betrekking had, maar niemand zal kunnen ontkennen dat verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd nu bij uitstek een zaak is, waarbij men er verstandig aan doet de kiezer duchtig te vragen, of hij of zij ook van mening is dat dit moet gebeuren. Ik vind het voorbeeld van de geachte afgevaardigde meer een punt voor mij dan voor haar. Ik ben er natuurlijk zeer dankbaar voor, dat ik na heel veel zwoegen een woord van waardering aan de geachte afgevaardigde heb kunnen ontlokken, namelijk wat betreft de afwijzing van de toetsing door de rechter van de wet aan de Grondwet. Voor haar steun te dien opzichte blijf ik dankbaar.
Mijnheer de Voorzitter! Ik meen dat ik al sprekende ook de geachte afgevaardigde de heer Jongeling heb geantwoord, behalve ten aanzien van één punt, namelijk: Hoe zit het met het toetsingsrecht in het buitenland? Daarop zal de regeringscommissaris ingaan, maar ik wil één ervaring van mijzelf in de Europese Commissie voor de rechten van de mens op dat punt vertellen. De regeling, zoals die in Duitsland is, betekent een verzwaring en een aanzienlijke verlenging van de rechtsgang, zodat naar mijn oordeel de regeling in Duitsland niet tot navolging noopt.
De geachte afgevaardigde heeft nog gevraagd, of het hier om door de Regering beleden beginselen gaat. Ik ben hem er dankbaar voor, dat hij begrijpt dat zelfs deze Regering ook nog beginselen heeft.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Heb ik ooit het tegendeel gesuggereerd?

Minister **De Gaay Fortman**: Ik heb wel eens gehoord dat u vond, dat het er met onze beginselen niet al te best voorstond.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Dan zijn het altijd nog beginselen. Men kan ze afwijzen, maar het zijn beginselen.

Minister **De Gaay Fortman**: De geachte afgevaardigde vraagt, of die beginselen de Regering doen opponeren tegen de toetsing. Neen, mijnheer de Voorzitter, dat heeft nu met beginselen in de diepe zin, die ik aan dit woord toeken, niets te maken. Het zijn alleen zakelijke argumenten.

Staatssecretaris **Glastra van Loon**: Mijnheer de Voorzitter! Ik wil er alleen op wijzen, dat het enerzijds weliswaar zo is, dat naarmate de rechter meer marginaal toetst, hij minder zal worden betrokken in de politieke strijdvragen die aan de orde kunnen komen, maar dat daar tegenover staat, dat er dan niet alleen minder bescherming aan te ontlenen is, doch dat bovendien het niet-gewenste effect kan optreden dat men de rechterlijke uitspraak, die op grond van marginale toetsing tot de conclusie komt dat er geen strijd met de Grondwet is, ziet als een sanctie van grondwettigheid, waar die in feite niet voldoende aanwezig behoeft te zijn.

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! Er zijn voor mij maar een paar punten overgebleven en daarmee ben ik heel gelukkig, hoe graag ik ook met de leden van gedachten wissel. Het eerste punt is dat van de derdenwerking, waarover de heer Jurgens een vraag heeft gesteld. Hoe staat men daar tegenover en welke houding zal worden aangenomen in het wetsontwerp? Ik kan zeggen, dat daarover in de voorbereidende arbeid zeer veel is nagedacht en dat wij tot een standpunt zullen komen, dat wij zeer uitvoerig in de memorie van toelichting zullen uiteenzetten, waarbij wij zeggen: Er is niet zo'n strakke regel te maken. Er zijn natuurlijk grondwettelijke bepalingen, die zich duidelijk richten op de verhouding tussen de burger en de overheid. Als voorbeeld neem ik – dan verklap ik dus nog niets – het ontwerp van de staatscommissie, waarin staat: Alle Nederlanders zijn op gelijke voet in openbare dienst benoembaar. Dat slaat op de verhouding tussen de Nederlanders en de overheid en absoluut niet op die tussen Nederlanders onderling.
Ik noem een ander punt: een ieder heeft het recht, zijn godsdienst of zijn levensovertuiging vrij te belijden. Ik

Simons

ben geneigd hiervan te zeggen – ik meen, dat hierover jurisprudentie bestaat – dat dit ook invloed heeft op de verhouding tussen de burgers onderling. Op verschillende wijze kan men dit beredeneren. Men kan zeggen, dat het rechtstreeks uit de bepaling voortvloeit (de derdenwerking c.q. horizontale werking) maar men kan ook zeggen, dat het gaat om een artikel van grondrecht, waarin een bepaald rechtsbeginsel is neergelegd, dat de rechter in acht zal nemen. Hij zal kunnen zeggen, dat het – bij wijze van spreken – tegen de goede zeden is om niet rekening te houden met de vrijheid van dergelijke overtuigingen, die in zo'n belangrijk stuk als de Grondwet is neergelegd. Bij voorbeeld op deze wijze – ik noem nu een enkele mogelijkheid – zal van een derdenwerking sprake zijn, maar het kan ook verder gaan.

Wij staan in het geheel niet afwijzend tegenover de gedachte, dat hierop een beroep zal worden gedaan, bij voorbeeld in de private rechtsverhoudingen. Dan zal het de rechter zijn om te beoordelen, in hoeverre het karakter van de horizontale werking rechtstreeks aan bepalingen toekomt dan wel of daaraan een stimulans kan worden ontleend om een bepaald rechtsbeginsel aanwezig te achten.

Mijnheer de Voorzitter! De heer Jongeling heeft gevraagd naar de ervaringen in het buitenland. Hij sprak over de Duitse Bondsrepubliek en de Verenigde Staten van Amerika. Ik heb enige maanden geleden het voorrecht gehad, in de Duitse Bondsrepubliek een congres bij te wonen, gewijd aan de kwestie van de Verfassungsgerichtsbarkeit. Wij zijn in ruime mate voorgelicht. Het was een internationaal congres. Wij zijn onder andere in ruime mate voorgelicht over de werking van het Westduitse stelsel. Hierbij kwam het volgende naar voren – dit geldt ook voor de VS –: meestal gaat het in landen waar men toetsing kent om federale staten, al doen zich ook andere gevallen voor.

In federale staten wordt een constitutie ook wel gezien als een soort verdrag tussen de landen of deelstaten. Men ziet dit bij voorbeeld heel duidelijk in de VS. Daar kan het zeer wenselijk zijn, dat de rechter erop toeziet – het wordt algemeen aanvaard – dat de in de Grondwet neergelegde competentiescheiding tussen de deelstaten of landen in acht wordt genomen door de autoriteiten waaraan de deelstaten een deel van hun bevoegdheid hebben overgedragen. Zo'n bescherming kan ook zeer nodig zijn in landen waar belangrijke etnische minderheden zijn. Ik meen dat hieraan voor een deel de betekenis is toe te schrijven die de toepassing van dit recht in de VS heeft.

Er is nog een factor, waarop tijdens de conferentie werd gewezen. Het werd niet altijd even duidelijk uitgesproken, maar ten slotte is het toch onverbloemd gezegd: er zijn landen waar de parlementaire democratie nog niet, of nog niet lang, stevig in de schoenen staat. In deze gevallen kan er nog onvoldoende vertrouwen zijn, dat regering en parlement de grondwet zullen eerbiedigen; dan heeft men behoefte – dit doet zich in verschillende landen voor – aan een extra orgaan, dat zich objectief hier tegenover stelt.

Ik geloof dat dit in deze landen bijzonder nuttig is. Op de conferentie kwam ook heel duidelijk tot uitdrukking, dat men er voldoende begrip voor had – ook in de Duitse Bondsrepubliek – dat een land als Nederland de toetsing niet kent. Men begreep de eigen omstandigheden zowel als die in andere landen. Uiteraard is het een kwestie van keuze. Wat de ervaring betreft, merk ik op, dat het voor juristen om te watertanden is wanneer men ziet, hoeveel (moeilijke) gevallen gebracht zijn voor het Bundesverfassungsgericht, en hoe men zich heeft uitgesloofd om goede beslissingen te nemen. Dat het een grote verzwaring op zich zelf van de rechtsgang met zich brengt en dat het vaak een belemmering oplevert, is wel zeker.

Alleen, daar was het een groter goed, maar ik dacht dat het in Nederland rustig kon worden toevertrouwd aan Regering en parlement, die zich zeer bewust zijn van hun plicht juist de grondwet te eerbiedigen.

De vergadering wordt te 21.38 uur geschorst en te 21.52 uur hervat.

De heer **Aarts** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Hoewel ik de Minister dankbaar ben voor zijn antwoord, heeft hij mij niet overtuigd. De vraag is, hoe belangrijk wij de benoemde burgemeester en commissaris achten voor het staatsbestel. In tegenstelling tot de Minister gaan wij wél op de zaak zelf in, omdat wij de gevolgen overwogen willen hebben voordat wij tot zo'n stap zouden willen besluiten. Mevrouw Haas merkte terecht op: Wij willen geen referendum invoeren in de Grondwet, zonder dat de praktische gevolgen en de uitwerking grondig zijn bestudeerd. Ik meen dat vergelijkenderwijs ook een zo belangrijke bepaling uit de Grondwet niet zou moeten worden geschrapt, zonder dat de gevolgen daarvan zijn overwogen. De Minister heeft wederom geweigerd – om in de taal van de heer De Kwaadsteniet te spreken –, over deze voor- en nadelen en deze gevolgen te spreken. Gegeven die situatie, menen wij dat het risico dat wij nemen door te deconstitutionaliseren wel erg groot is. Wij kunnen er dan ook niet in meegaan.

De Minister ging ook in op zijn verhouding met de burgemeesters, waarbij hij zei dat zij geen verlengstuk zijn van het centraal bestuur. Daar zijn wij het mee eens. Ik meen dat prof. Oud ooit heeft gezegd: Er is geen andere baas van de burgemeester dan de wet. Ik geloof dat dit op zich zelf een juiste situatie is. De vraag is of, als er een gekozen burgemeester komt, de verhouding tussen de Minister en deze nieuwe functionaris beter zal zijn dan de huidige. Ik neem aan dat hij op dit moment burgemeesters tegenkomt die niet onmiddellijk doen wat hij zegt, maar dan heeft hij tegenover zich een man die dat op eigen verantwoordelijkheid voor zijn ambt doet. Ik ben bang dat hij in de situatie van de gekozen functionaris iemand tegenover zich krijgt, die niet namens zich zelf spreekt maar namens de meerderheid van de gemeenteraad of misschien zelfs namens het partijbestuur. Ik meen dat in dat opzicht de situatie niet verbetert, maar eerder verslechtert.

De Minister heeft nogal relativerend gesproken over de wisselende meerderheden. Ik geloof dat er redenen zijn om aan te nemen, dat het mogelijk is dat vrij snel op elkaar volgend er meerderheden te vinden zijn die niet de voorzichtigheid betrachten, die de Minister hier veronderstelt. Ik geef één voorbeeld uit de praktijk. Wij hebben onder het vorige kabinet de befaamde duizend-guldenwet gehad, die door beide Kamers is aangenomen en het Staatsblad heeft bereikt. Welnu, deze wet werd zo ongeveer inzet van de volgende verkiezingen. Het was althans een van de punten. Er is gezegd: Zodra wij in de Regering zitten, zal de duizend-guldenwet worden teruggedraaid. Welke garantie heb ik dat dit niet zou gebeuren in een situatie, waarin de benoeming van de burgemeester is gewijzigd in een verkiezing? Juist omdat de marges smal zijn en omdat er vooral in de laatste jaren nogal snelle wisselingen en accenten in de politiek zijn gekomen, is het helemaal niet ondenkbaar – integendeel – dat de situatie ontstaat, dat opeenvol-

gende meerderheden tot een andere conclusie in dat opzicht komen. Uit een oogpunt van stabiliteit en continuiteit is dat een bijzonder gevaarlijk risico.
De Minister is niet ingegaan – dat is vanuit zijn situatie wel begrijpelijk – op de opmerking die ik heb gemaakt naar aanleiding van het overleg. Ik zou de vraag nu op een andere wijze willen stellen. Laten wij aannemen dat de deconstitutionalisering, in de ogen van de Minister onverhoopt, niet doorgaat. Wat is de Regering dan van plan te doen? Wil zij de huidige bepalingen handhaven of wil zij overleg, inspraak formaliseren, waarbij dan in de wet of de grondwet een procedure kan worden vastgelegd die recht doet aan de ook door ons erkende opvatting dat gemeenteraad c.q. provinciale staten het recht hebben tot op bepaalde hoogte mee te denken over de figuur die benoemd zal worden als commissaris of burgemeester.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil de Minister in overweging geven ten aanzien van de mogelijke invoering van het referendum niet zo afwijzend te zijn. Ik ben het met hem eens dat de bezwaren die hij heeft genoemd reëel zijn. Aan de andekant kan het mogelijk zijn op dit punt experimenteel te werk te gaan, te beginnen op het lokale niveau. Aan de hand van het functioneren daar kan men het evalueren en bepalen of het ook iets voor het nationale niveau zou zijn.
Mijn tweede punt betreft de ontgrondwettelijking. In de eerste ronde ben ik, in een interruptie, wat ver gegaan door te zeggen: Het kan mij niet ver genoeg gaan. Ik bedoelde dit ten aanzien van het vraagstuk van de regeling van de lagere publiekrechtelijke lichamen.
Met de Minister ben ik van mening dat er ruimte moet komen voor nieuwe vormen in onze tijd. Ik ben het ook met hem eens dat wij dan niet al te dogmatisch moeten zeggen hoe het dan wel of niet moet worden.
Ik kan mij wel voorstellen dat in een latere fase, als de nieuwe vorm gevonden is, men, zo men nog een grondwet in deze vorm heeft, opnieuw zou besluiten de dan gevonden vorm in de Grondwet te gaan vastleggen. De mogelijkheid die de Regering door deze ontgrondwettelijking wil scheppen biedt ruimte voor alle problemen waarmee wij op dit moment bezig zijn in de sfeer van gewestvorming: het rechtstreeks of niet rechtstreeks kiezen van gewestraden, de positie van het hoofd van het gemeentebestuur etc.
Ik wil de Minister ondersteunen in zijn standpunt – vooral nu gebleken is dat hijzelf vóór handhaving is van de benoembaarheid – dat de discussie juist over die ontgrondwettelijking gaat, opdat wij niet een tweedeling krijgen dat degenen die vóór invoering van een gekozen burgemeester zijn ook voor ontgrondwettelijking zijn en omgekeerd. Dan wordt daardoor de discussie over de vraag of het nuttig is het in de Grondwet te zetten of niet geheel gekleurd, en dan weten wij niet meer wat wij over de zaak zelf denken.
Ik ben de Minister dankbaar voor zijn betoog over het rechterlijk toetsingsrecht. Ik meen dat een vraagstuk als dit zwaar wordt onderschat. De gevolgen daarvan zullen – ik laat in het midden of die ten goede of ten kwade zullen zijn – voor onze rechtspraak zeer vergaand zijn. Ik kan mij ook voorstellen dat een dergelijk voorstel in een volgende ronde van de discussie iets meer aandacht zal moeten krijgen dan het in deze commissie heeft kunnen krijgen. Als ik het totaal van de aandacht bekijk dat wij in de loop van de dag aan de verschillende onderwerpen hebben gegeven, dan komt een onderwerp als dit, dat ik als het meest vergaand beschouw, er wel wat bekaaid af. Dat doet overigens niet af aan mijn waardering voor de verdediging van de Minister.

Mevrouw **Haas-Berger** (P.v.d.A.): Mijnheer de Voorzitter! Ik vind het erg aardig dat de Minister vier jaar een goede termijn vindt. Ik vind dat ook en ik hoop dat hij die vier jaar krijgt.
Daarom zie ik niet in waarom bij een referendum over een principiële of morele beslissing, die verder geen budgettaire gevolgen zal hebben, men niet het gevoelen van het volk zou toetsen. Dat lijkt mij niet in strijd met het representatieve stelsel. Dan is er nog geen uitspraak van de Kamer geweest. Ik zie niet in waarom het niet zou kunnen en daarom meen ik dat het best wel eens geprobeerd kan worden.
Het volksinitiatief wordt ook afgedaan met het opnoemen van alle problemen en moeilijkheden. Mijn bezwaar tegen de nota is juist, dat men daarin niet ingaat op alle moeilijkheden die er zijn. Men onderzoekt niet, in hoeverre aan een aantal van de beslist bestaande bezwaren – ik heb nooit ontkend dat die er zijn – tegemoet kan worden gekomen. Deze zaak moet worden onderzocht. Men moet niet uit vrees voor iets nieuws dit maar bij voorbaat weggooien.
Wellicht zou men op lokaal niveau de mogelijkheden van het volksinitiatief kunnen onderzoeken. Als het zo verschrikkelijk moeilijk is voor buitenstaanders om iets in een vertegenwoordigend lichaam te verdedigen, waarom experimenteert men daarmee dan niet op lokaal niveau? Waarom zou men daar niet de mogelijkheid kunnen scheppen om, als er vanuit de burgerij een initiatief komt dat niet wordt gehonoreerd door het college van b. en w., hetzij niet in de vorm van een vraag wordt overgenomen door de raad, de initiatiefnemers hun ideeën in een raadsvergadering of iets dergelijks te laten verdedigen? Ik wil die mogelijkheid niet bij voorbaat afwijzen en zou haar daarom graag onderzocht zien.
Ondanks alle jolijt vond ik het antwoord daarom jammer.
Ik vind het vervelend dat er over de sociale grondrechten helemaal niets is gezegd. Wij weten niet of nauwelijks welke kant de Minister uit wil gaan en waaraan hij denkt (verdeling inkomen, culturele rechten enz.). Wij moeten het allemaal maar afwachten. Dat is bijzonder jammer voor de discussie. Wij zijn van mening dat aan de sociale grondrechten behoorlijk aandacht moet worden geschonken.
Ik wil wel uitspreken dat nu niet weer, zoals ten aanzien van de klassieke grondrechten is gebeurd, op het allerlaatste moment een wetsontwerp moet worden ingediend dat dan niet kan worden behandeld. Ik ben mij er volledig van bewust dat het allemaal verschrikkelijk moeilijk is, maar als deze belangrijke zaak weer helemaal in de versukkeling raakt, zullen wij tot Sintjuttemis moeten wachten voordat de sociale grondrechten in de Grondwet zullen worden opgenomen.
Wat de toetsing betreft, begrijp ik nog steeds niet dat er een wezenlijk verschil is tussen toetsing aan de verdragen en toetsing aan de Grondwet. Wat de toetsing aan verdragen betreft, is gezegd, dat die werkt in verschillende staten en in verschillende stelsels. Op dit moment kan de Nederlandse wet worden getoetst aan de verdragen die wij geratificeerd hebben. Ik zie geen wezenlijk verschil met toetsing aan de Grondwet. Het is mij niet duidelijk hoe de Regering kan menen dat artikel 66 van de Grondwet kan worden gehandhaafd, wanneer wij inderdaad op korte termijn het Europees Sociaal Handvest en het Verdrag van de UNO ratificeren, terwijl de Regering tegen de toetsing

Haas-Berger

is aan de Grondwet. Ik vind dat in dezen een tegenspraak bestaat.
Een aantal van de opmerkingen, die ik heb gemaakt, heeft de Minister 'overgedaan', maar niet beantwoord. Ik sprak over verschillende interpretaties en over concrete objectieve criteria. Daarop is hij niet ingegaan. Eén rechterlijke instantie zou wel aan te bevelen zijn, maar had het bezwaar dat de procedure zo zwaar wordt. Gelukkig hebben wij in ons land nog nooit het argument gehanteerd, dat de procedure te zwaar en ingewikkeld wordt om de burgers te beschermen tegen de overheid; ook niet bij beroep op de Kroon en bij het AROB. De Regering is bang, dat de rechter niet de nodige terughoudendheid zal betrachten. Ik vind het erg aardig, dat juist uit angst voor die terughoudendheid Prakke de toetsing wel afwijst.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Ik ben de Minister erkentelijk voor de antwoorden die hij ten aanzien van de toetsing heeft gegeven. Inhoudelijk waren die punten wel uitgewerkt, maar niet veel anders dan wij in de nota hebben aangetroffen.
Ik heb in eerste termijn de Minister heel uitdrukkelijk een concrete vraag voorgelegd, nl. of als de toetsing van de klassieke grondrechten in de Grondwet zou worden neergelegd, dit tot consequentie moet hebben een andere formulering van de klassieke grondrechten dan wanneer geen toetsing mogelijk is. Gehoord de betogen van mevrouw Haas-Berger en mijn christendemocratische collega's zou ik kunnen concluderen, dat er in de Kamer een niet onbelangrijke stroming is, die de toetsing wel zou wensen.
De Minister heeft in de eerste openbare commissievergadering gesteld, dat wat de komende wetsontwerpen betreft de eerste serie, die afkomt, die inzake de klassieke grondrechten zal zijn. Tegen die achtergrond is voor ons van vrij essentiële betekenis of de Minister zegt dat, ook al komt die toetsing in de Grondwet – afgezien van de vraag of het kabinet het wenst – het van de formulering van de klassieke grondrechten niets af of toe zal doen, dan wel dat hij moet zeggen: Dat is juist, daarmee zal in de formulering wel degelijk rekening moeten worden gehouden. De Kamer komt anders ook in een vrij moeilijke positie. Ik spreek in dit verband niet over de vraag of de Regering op haar standpunt in dezen blijft staan. Overigens heb ik nog geen opening bespeurd. Het woord 'amendement' durf ik niet in mijn mond te nemen als het over een grondwetsherziening gaat in deze betekenis. Dat lijkt mij niet de meest geijkte weg daartoe. Men zou de weg van een initiatiefvoorstel moeten kiezen.
De Minister heeft gesproken over de beslotenheid van de raadkamer in geval van toetsing. Ik heb voor mij het Nederlands Juristenblad van 14 juni 1973, aflevering 26, bladzijden 812 en 813. Beraadslaagd werd over het onderwerp – het zal Minister en zeker de regeringscommissaris alles zeggen – dissenting opinion in de rechtspraak. Wat de vraagpunten betreft, stelde de vergadering: Is het gewenst de mogelijkheid te openen, dat individuele leden van de Nederlandse rechterlijke colleges hun minderheidsstandpunt bij de beslissing kenbaar maken? Meerderheid: bevestigend. Indien vraagpunt 1 bevestigend wordt beantwoord, dient deze mogelijkheid dan geopend te worden voor de gewone rechterlijke macht in alle instanties? Kleine meerderheid: bevestigend.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): U hebt het uitvoerig gelezen. Hoeveel juristen waren ervóór?

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Er staat niet meer in dan 'Meerderheid: bevestigend.' Ik weet niet hoeveel er aanwezig waren.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Dat moet u in het vervolg toch beter onthouden. Het zullen er waarschijnlijk niet zoveel zijn. Als u spreekt over de 'Nederlandse jurist' dan is dat een stelling, waarop misschien iets valt af te dingen.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Achttien personen voerden het woord, onder wie professor Donner, professor Polak, mr. Wiarda, enzovoort, namen die niet onbekend zijn. Ik heb al eens meer gezegd dat, als 61 hoogleraren een publikatie doen verschijnen over Nieuw-Guinea, dit derhalve dan de wijsheid is die in Nederland moet gelden, zoals wij in 1960 hebben meegemaakt. Mijnheer de Voorzitter! De Minister heeft een aantal formuleringen en grondgedachten ten aanzien van de afwijzing van de toetsing gegeven, maar ik constateer dat hij niet is ingegaan op mijn opmerkingen over de wijze van wetgeving op dit ogenblik met kaderwetten en delegatie via algemene maatregelen van bestuur. Ik heb daarvoor begrip. Dit is een openbare commissievergadering en nog geen veldslag van uitputtende aard. Ik neem aan dat wij straks in de plenaire vergadering op dit punt zullen terugkomen. Ik geef uiteraard collega Jurgens gelijk, als hij zegt dat dit punt toch wat ondergesneeuwd is in de beperking van de tijd, waaraan wij terecht zijn onderworpen.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Mijnheer de Voorzitter! Ik geloof dat de tijd, waarin wij hebben gesproken over de toetsing van de wet aan de Grondwet, wat erg kort is. Met anderen ben ik er bang voor dat dit punt gemakkelijk kan verdwijnen, omdat er geen wetsontwerp wordt beoogd.
Ik heb nog steeds de vraag, hoe het zit met de toetsing van de wet die wel mogelijk is aan verdragen en waarom het met de Grondwet zo moeilijk wordt. Hoe zit het met marginale toetsing? Toetsing zal toch maar nu en dan voorkomen; dat wordt toch geen dagelijks werk. Moet men uiteindelijk terecht komen bij een wijziging van de Grondwet, als het niet goed zit, of zou de wetgever eenvoudig de wet kunnen wijzigen?
Voor wat betreft de benoeming van de commissaris van de Koningin en de burgemeester heb ik toch ook een beetje gelet op antwoord 66. Het gaat natuurlijk niet alleen over de benoeming van de commissaris en de burgemeester sec. Daar zit toch ook nog wat achter. Hoe gaat het verder? Hoe wordt de hele kijk op het stelsel zoals wij dat hebben? Men komt dan ook tot de vraag, of de verkiezing niet zou leiden tot een versterkt toezicht op de lagere organen - dat is een algemeen belangrijk punt - en tot een meer centralistisch bestuur. Als dit het gevolg van verkiezing zou kunnen zijn, dan is dit toch een punt om bij de overwegingen van deconstitutionalisering uit de Grondwet in het oog te houden. Vandaar dat ik het dus ook in dit kader belangrijk vind.
Misschien is het mij ontgaan, maar ik meen dat ik op een vraag geen antwoord heb gekregen. Misschien kan de Minister nu met een simpel 'ja' antwoorden op de vraag, of de formulering van de Grondwet ten aanzien van de gewestvorming zodanig zal zijn dat te zijner tijd feitelijk - zonder grondwetswijziging – kan blijken dat alle provincies geheel zullen zijn verdwenen. Als daarop met een simpel 'ja' zou worden geantwoord, zou ik op dit moment ter zake tevreden zijn.
Het antwoord op de vraag betreffende de verenigde vergadering begrijp ik volledig, maar misschien zou het een

zaak kunnen zijn die voor eventualiteiten als alternatief achter de hand zou kunnen worden gehouden. Vindt de Minister een verenigde vergadering voor de tweede lezing van een grondwetsherziening niet beter dan de huidige regeling?

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Mijnheer de Voorzitter! Met erkentelijkheid voor dé antwoorden die wij hebben gekregen, zou ik mij kortheidshalve willen aansluiten, voor wat betreft de benoemde commissaris der Koningin en de burgemeester, bij datgene wat de heer Aarts heeft gezegd.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! De Minister en de regeringscommissaris hebben zo uitvoerig geantwoord, dat op een aantal punten de vaagheid niet zal worden opgeheven ten aanzien van sociale grondrechten en de regeling voor de gewesten in de Grondwet en vermoedelijk ook de deconstitutionalisering en hoe de benoeming dan wel verkiezing van burgemeester en commissaris der Koningin zal plaatsvinden, dat ik van nadere vragen afzie.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Mijnheer de Voorzitter! Ook ik wil de bewindslieden graag danken voor hetgeen zij in antwoord op mijn vragen en opmerkingen hebben gezegd. Over het toetsingsrecht zeg ik nu niet zoveel meer na alles wat er al over is gezegd. Naar mijn mening is wel duidelijk geworden dat er meer mogelijkheden voor marginale toetsing zijn dan uit het eerste antwoord van de Minister bleek. Ik wijs hierbij op hetgeen onder andere de heer Jurgens en de Staatssecretaris hebben gezegd. Het hangt vaak van het geval af of met een marginale toetsing kan worden volstaan. Op dat punt ben ik helemaal niet overtuigd.
Ik wil professor Simons danken voor wat hij heeft verteld over de praktijk in Duitsland en elders en de argumentatie die hij heeft gegeven. Ook wanneer bepaalde argumenten niet helemaal in mijn straatje passen, wil ik er toch graag naar luisteren en wil ik zeker de waarde niet ontzeggen. Evenmin als ik bewindslieden met wier politiek gedrag ik het op een bepaald moment niet eens ben daarom beginselloosheid verwijt. Wij zullen elkanders integriteit hier niet mogen aantasten.

Ik wil nog even iets zeggen over de benoeming van de burgemeester en de commissaris. De Minister is het eigenlijk wel eens met degenen die zeggen dat het een goede zaak is, zoals het thans is geregeld. Ik denk daar net zo over. Op de kwade gevolgen die een verkiezing van deze ambtsdragers zou kunnen hebben is hij eigenlijk niet ingegaan, onder het motief dat dit thans niet aan de orde is. Formeel is dat natuurlijk waar. Hij stelt dat het eigenlijk alleen gaat om de blank onschuldige en objectieve zaak dat zo'n grondwettige verankering voor zulke min of meer middelmatige dingen niet noodzakelijk is.
Ik wil in dit verband een beeldspraak gebruiken, hoewel ik heel goed weet dat elke vergelijking hinkt. Ik heb geen brandkast. Ik heb die ook niet nodig. Gesteld nu dat ik zo'n ding had en dat ik er ook wat geld in kon bewaren. Stel nu dat ik ook nog enkele voor mij belangrijke kunstvoorwerpen zou hebben die naar mijn mening in die brandkast moeten worden gestopt. Iemand anders kan dan zeggen dat ik ze gewoon in de kamer kan zetten, omdat het huis ook kan worden afgesloten. Die man kan dan best gelijk hebben, maar als ik zou weten dat er druk over werd gepraat en beraamd om die dingen te gappen, dan zou ik ze er zeker op dat moment niet uit halen.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer Aarts heeft zeer terecht gezegd dat bij de deconstitutionalisering van de aanwijzing van de burgemeester en de commissaris de vraag een rol speelt hoe belangrijk men de bestaande voorziening acht en hoezeer men het noodzakelijk acht dat zij constitutionele bescherming geniet. Wanneer men zou overgaan tot een gekozen commissaris en een gekozen burgemeester, zou dit naar mijn mening een belangrijke verandering moeten betekenen voor ons stelsel van gedecentraliseerd openbaar bestuur. Dan zou een veel grotere mogelijkheid tot ingrijpen door het centrale bestuur moeten bestaan. Dat is de reden waarom ik een voorstander ben van de benoemde burgemeester en de benoemde commissaris.
Wanneer een burgemeester of commissaris, welke dan ook, met mij op het departement komt praten, of wanneer ik in de gemeente of de provincie ben, dan sta ik tegenover iemand die mijn gelijke is in bestuurlijk opzicht. Dat vind ik een groot goed. Tegenover een gekozen burgemeester en commissaris zou ik heel anders staan, want dat is iemand die op een andere wijze tegenover mij staat dan wanneer het een benoemd iemand betreft. Omdat ik het gedecentraliseerde bestuur in Nederland zo ontzaglijk belangrijk acht, ben ik voorstander van handhaving van de bestaande toestand.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Behandelt u een wethouder anders als hij bij u komt, ook als hij loco-burgemeester is?

Minister **De Gaay Fortman**: Dat laatste is hoogst merkwaardig. Er verandert iets in een wethouder die loco-burgemeester is. Er verandert iets in een gedeputeerde die waarnemend commissaris is. Er zijn er zelfs bij die een andere stem opzetten. Dat betekent, dat er een verandering van benadering plaatsvindt, zodra men een andere functie krijgt.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Behandelt de Minister een gewone wethouder, die een belangrijke portefeuille heeft anders dan een burgemeester, als hij dezelfde portefeuille zou hebben binnen het college?

Minister **De Gaay Fortman**: Ik behandel de mensen niet anders al naar gelang hun functie, maar bij het optreden, in bestuurlijke zin, maakt het wel uit, of men te maken heeft met iemand die langs de weg van verkiezing aan het hoofd van zijn gemeente is gekomen of wanneer het iemand is die langs de objectieve weg van de benoeming is gekomen. Ik erken dat men daarover geheel anders kan denken. Ik zou bijna zeggen dat de geachte afgevaardigde blijkens de wijze, waarop hij mij nu beziet, aan mijn verstand gaat twijfelen.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Althans aan de democratische gezindheid van de Minister ten opzichte van wethouders.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat helemaal niet. Het belangrijkste is dat men een verandering zou krijgen van ons stelsel van gedecentraliseerd openbaar bestuur met een noodzakelijk veel grotere invloed van de rijksoverheid. Ik ben daarvan geen voorstander en ik zou het daarom niet gaarne zien. Het is iets geheel anders, of men dat constitutioneel moet afschermen. Dat vind ik niet. Als de volksvertegenwoordiging van mening is, dat het stelsel moet veranderen, dan moet daarvoor niet de ingewikkelde weg van grondwetsherziening noodzakelijk zijn. Dat moet kunnen met een gewone meerderheid, want zo essentieel vind ik de benoemde burgemeester en de benoemde commissaris niet.

Minister **De Gaay Fortman**

De geachte afgevaardigde de heer Aarts heeft ook nog gevraagd – hij zal mij wel willen verontschuldigen dat ik niet inga op zijn voorbeeld van de duizend guldenwet, al erken ik met hem dat men die zaak schromelijk overdreven heeft, zeker als men er rekening mee houdt, dat studenten de meest bevoorrechte groep in Nederland vormen . . . .

De heer **Aarts** (K.V.P.): Ik ben niet inhoudelijk ingegaan op dat punt. Ik heb slechts gezegd dat het kennelijk in Nederland voorkomt, dat binnen zeer korte tijd twee volkomen van elkaar verschillende wetsontwerpen aan de orde komen en worden aangenomen.
Dat was mijn punt, het ging mij niet om de inhoud van de duizend guldenwet.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat was dan toch mogelijk, omdat het parlement tot het inzicht was gekomen, dat de tweede regeling beter was dan de eerste.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Ja, bepaalde partijen in het parlement, die de ene keer voor de ene wet hebben gestemd en de andere keer voor de andere.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde heeft ook nog gevraagd, of het, als de deconstitutionalisering niet doorgaat, in het voornemen van de Regering ligt, bijvoorbeeld de inspraak meer te formaliseren dan op het ogenblik. Ik moet natuurlijk oppassen dat ik niet verval in de houding, dat alles wat van de zijde der Kamer wordt gezegd, door mij als onvoldoende gefundeerd wordt aangemerkt. Daarom een zeer voorlopig oordeel. Ik meen dat het in onze verhoudingen, waar het betreft benoemingen die door de centrale overheid worden gedaan, een voordeel is dat de inspraak wel een zekere formalisering heeft gekregen in de instructie van de commissarissen wat de burgemeester betreft en verder in de gedragslijn die de Minister van Binnenlandse Zaken langzamerhand voor zichzelf heeft uitgestippeld voor wat de commissarissen betreft en waarin hij tracht, die inspraak zo goed mogelijk tot haar recht te laten komen. Ik acht formalisering op dit ogenblik niet zonder bezwaren, omdat dit altijd betekent, dat men in concrete wetsbepalingen moet gaan zeggen, wat mag en wat niet mag, terwijl de charme van de huidige regeling is, dat de commissaris en de Minister beiden een zekere speelruimte hebben. Ik wil de geachte afgevaardigde echter met genoegen toezeggen, dat ik mij op dat punt nog eens zal bezinnen.
De geachte afgevaardigde de heer Jurgens en ook anderen hebben nog eens gesproken over het referendum. De heer Jurgens heeft gevraagd, of het niet mogelijk is, eens wat ervaring op te doen op het lokale niveau.
Ik wil graag nagaan, of daarvoor een wijziging van de Grondwet noodzakelijk zal zijn. Ik durf het op het ogenblik niet te zeggen. Ik ben geneigd, te denken, dat dat niet het geval is, maar de regeringscommissaris zegt, dat het niet het geval is. Dan is het ongetwijfeld niet het geval. Ik wil echter nog wel eens nagaan, of op dat terrein iets kan worden gedaan.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Ik meen, dat men in Deventer met een experiment begint omtrent een consultatief referendum. Het is geheel het systeem, dat mevrouw Haas aangeeft, waarbij een gekwalificeerde meerderheid in de raad vraagt om een stemming onder alle burgers als consultatief referendum. Het zal dan ook wellicht al gebeuren.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Dan kunnen wij de uitkomst van Deventer met belangstelling tegemoet zien. Dat meen ik dan ook. Ik wil best bekijken, of op dat terrein wat kan gebeuren. Als Deventer het zal doen en als dit door de Grondwet niet is verboden, mag men aannemen, dat in zekere zin op dit punt de jacht voor de gemeentebesturen open is.
Ik verheug mij over de instemming van de geachte afgevaardigde met onze afwijzing van het toetsingsrecht. Ik ben het met hem eens, dat invoering van het toetsingsrecht voor de rechtsorde inderdaad zeer ingrijpende consequenties kan hebben.
Mevrouw Haas vindt het jammer, dat ik ten opzichte van het referendum niet tegemoetkomender ben geweest. Ik heb naar beste vermogen getracht, aan te geven, wat naar mijn mening de bezwaren zijn. Als die lijken op datgene, wat reeds in de nota naar voren is gebracht, is dit een gevolg van het feit, dat mijn overtuiging sedertdien niet is veranderd. De geachte afgevaardigde heeft inderdaad gezegd: Ik beschouw het als consultatief. Ik meen, dat daardoor de financiële consequenties wel binnen de perken kunnen worden gehouden, maar men moet zich voorstellen, dat ten aanzien van een bepaalde zaak een consultatief referendum heeft plaatsgevonden, dat zich een grote meerderheid van degenen, die zijn opgekomen, ervoor heeft verklaard, dat dit geld blijkt te kosten en dat de Regering moet zeggen: Het spijt ons vreselijk, maar wij zien geen kans het in ons financiële beleid in te passen. Men heeft dan een directe uitspraak van de kiezers, namelijk dat bepaalde uitgaven moeten worden gedaan en het dilemma, dat de Regering van mening is, dat zij er geen geld voor ter beschikking kan stellen. Ik vind dit een nogal ernstig bezwaar.
Wanneer ik ook bezwaren heb gemaakt ten opzichte van het volksinitatief, heb ik dit gedaan, omdat ik niet kan zien, dat de moeilijkheden op een staatsrechtelijk zuivere wijze kunnen worden opgelost.
Thans kom ik op de sociale grondrechten. In grote lijnen zijn wij voornemens, de voorstellen van de commissie-Cals-Donner te volgen en die volgen weer in overwegende mate het voorstel van de Sociaal-Economische Raad.
Het is zeker niet onze bedoeling, ongeveer bij het scheiden van de markt te komen met een ontwerp inzake de grondrechten. Integendeel, naar onze bedoeling zullen de grondrechten voorgaan en dus zo tijdig worden ingediend, dat met medewerking van de Staten-Generaal het mogelijk zal zijn, in deze parlementaire periode de zaak van de grondrechten inderdaad naar een grondwetswijziging te leiden.
De geachte afgevaardigde heeft gezegd, dat zij niet is overtuigd door mijn betoog, dat toetsing aan verdragen een andere zaak is dan toetsing van een wet aan de Grondwet. Ik kan moeilijk iets anders zeggen dan ik er reeds in de eerste termijn over heb opgemerkt, namelijk dat internationale verdragen altijd veel ruimer worden geformuleerd, omdat zij ervoor bestemd zijn, in verschillende rechtskringen te gelden, dan wettelijke maatregelen, die de uitdrukkelijke strekking hebben binnen een bepaald rechtstelsel zeer duidelijke en concrete rechten aan de burgers toe te kennen. Dat vind ik een groot verschil. Ik moet mijn bezwaren op dit punt handhaven.

Mevrouw **Haas-Berger** (P.v.d.A.): Maar het feit is juist, dat in de verdragen de begrippen veel losser zijn omschreven. Daar toetst men echter wel. Dan is mijn vraag: wat doen wij dan met artikel 66?

Minister **De Gaay Fortman**: Maar daartegen heb ik geen bezwaar. Die verdragen gelden bovendien op het ogenblik en vinden toepassing. Die toepassing levert, althans voor zover ik het mij kan herinneren, op het ogenblik weinig bezwaar op, maar juist door de ruime for-

Minister **De Gaay Fortman**

mulering van de bepalingen is de zaak daar veel eenvoudiger dan wanneer men voor de eigen rechtsorde uitdrukkelijk geschreven bepalingen heeft, waar de moeilijkheden zich veel eerder zullen voordoen. De regeringscommissaris zal datgene, wat aan mijn werk nog ontbreekt, nog vervolmaken. Het zou mij wel aangewezen lijken, dat men op één rechterlijke instantie aankoerst. Nochtans blijft bestaan, dat ook die ene rechterlijke instantie bezwarend ten aanzien van de procedure werkt. Nu kan men wel zeggen: Hoe kan een procedure, die de bedoeling heeft zoveel mogelijk de individuele burger te beschermen, bezwarend voor hem zijn? Dat is, omdat snel recht in een aantal gevallen beter is dan goed recht.

Mevrouw **Haas-Berger** (P.v.d.A.): Ik heb gezegd, dat dat nooit als argument kan worden gehanteerd.

Minister **De Gaay Fortman**: De ervaringen in andere landen wijzen duidelijk uit, dat men dan heel lang op zijn recht moet wachten en dat ten slotte in de meerderheid van de gevallen moet horen, dat men het recht dat men meende te hebben niet heeft.
De geachte afgevaardigde heeft ook iets gezegd over de terughoudendheid van de rechter. Ik ga er niet vanuit, dat de rechter erop uit zal zijn zoveel mogelijk strijd tussen wet en Grondwet aan te nemen, maar op zich zelf moet men, als men die toetsing wil, hem ook niet aan belemmerende regels binden, maar hem de gelegenheid geven in volle omvang te toetsen.
De geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden heeft terecht gezegd, dat ik niet heb geantwoord op zijn vraag of, wanneer het toetsingsrecht er komt, wellicht een andere formulering van de klassieke grondrechten nodig zal zijn. Inderdaad kan, wanneer het toetsingsrecht zal worden ingevoerd, dit van invloed zijn op de redactie van de klassieke grondrechten. Zou men bij voorbeeld een toetsing aan het gelijkheidsbeginsel invoeren, dan zou dat betekenen een vérgaande bevoegdheid van de rechter. Men zal dan tegen elkaar moeten afwegen, wat belangrijker is: een zo ruim mogelijke toetsing of een zodanige formulering van de bepaling, dat de toetsing niet te ruim kan zijn.
De geachte afgevaardigde heeft gelijk, dat ik op die vraag niet heb geantwoord. Ik verontschuldig mij daarvoor. Wij zouden dit dus nog nader moeten bezien. Nu heeft hij ook gezegd: Hoe gaat het nu verder? Het is duidelijk dat op dit ogenblik van de Regering niet is te verwachten, dat zij met een toetsingsvoorstel zal komen.
Wat het geheim van de raadkamer betreft, inderdaad heeft de Juristenvereniging over de mogelijkheid van het openbaar maken van afwijkende meningen in de raadkamer beraadslaagd. Of dat een begerenswaardig novum zou zijn, staat niet in de eerste plaats aan mij ter beoordeling, aangezien het geheim van de raadkamer een zaak is die geregeld is in de Wet op de Rechterlijke Organisatie, die tot de provincie van mijn collega van Justitie behoort.
De geachte afgevaardigde heeft gezegd, dat kaderwetgeving en delegatie een rechtsbescherming van de burger des te noodzakelijker maken. De grondrechten zal men echter niet gauw in een kaderwetgeving vinden. Men zal die ook niet in gedelegeerde wetgeving vinden, maar rechtstreeks in de Grondwet zelf. In die Grondwet zelf vindt de burger zijn belangrijkste bescherming.
De geachte afgevaardigde de heer De Kwaadsteniet heeft als zijn verwachting uitgesproken, dat de toetsing niet zo veelvuldig zal voorkomen. Ik meen dat althans de praktijk in Duitsland in een geheel andere richting wijst.
Er wordt voortdurend om toetsing gevraagd bij het Bundesverfassungsgericht, zozeer zelfs, dat men tot een vereenvoudige procedure heeft moeten komen om die gevallen die a prima vista geen schending van grondrechten inhouden snel te kunnen afdoen. Creëert men de mogelijkheid van toetsing, dan kan men ervan op aan, dat tal van justitiabelen hiervan gebruik zullen maken.
Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde heeft gezegd, dat hij de consequenties van deconstitutionalisering bezwaarlijk acht, namelijk wanneer van het stelsel van de benoemde burgemeester en van de benoemde commissaris wordt afgezien. Ik heb al gezegd, dat ik het persoonlijk niet zozeer een zaak van primordiaal belang vind, dat zij in de constitutie zou moeten worden geregeld.
Verder heeft de geachte afgevaardigde gevraagd, of het mogelijk is, tot een stelsel van gewestvorming te komen zonder dat de Grondwet behoeft te worden gewijzigd.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Van de kant van de Regering wordt onder andere voorgesteld, in plaats van de provincies gewesten in te voeren. Wordt die regeling zo geformuleerd, dat het na deze grondwetsherziening niet noodzakelijk zal zijn, nog een keer tot grondwetsherziening over te gaan, zodat de provincies geruisloos kunnen verdwijnen?

Minister **De Gaay Fortman**: Het is weer de vraag, wat de geachte afgevaardigde hiermee bedoelt. Geruisloos zal het – ik denk alleen al aan de Friezen en de Limburgers – niet gaan . . . .
Het is de bedoeling, een zodanige bepaling op te nemen – wij denken aan de bepaling, opgenomen in het rapport van de staatscommissie – dat de Grondwet de mogelijkheid biedt, nieuwe lichamen in te stellen, maar dat het niet noodzakelijk is, hiertoe te komen: ongeveer op dezelfde wijze als waarop men in 1922 over 'andere lichamen met verordenende bevoegdheid' in de Grondwet opnam, waarop in 1938 nog een hoofdstuk over 'openbare lichamen voor beroep en bedrijf' is toegevoegd.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Het kan ertoe leiden, dat na verloop van tijd alle provincies feitelijk verdwenen kunnen zijn?

Minister **De Gaay Fortman**: Leest u nu eerst maar eens de bepaling in het stuk van de staatscommissie en komt u er dan nog eens op terug in openbare vergadering, dan heb ik wat meer tijd om na te denken . . . .
Ik ben bereid, mijnheer de Voorzitter, de mogelijkheid van tweede lezing van Grondwetsherziening, in verenigde vergadering en met een $^{2}/_{3}$e meerderheid, nog eens te bezien. Dit zal ik doen met de ernst, die de suggestie van de geachte afgevaardigde verdient.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Betekent dit, dat de verenigde vergadering dan eerst moet zijn ontbonden?

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Nu moet de geachte afgevaardigde mevrouw Kappeyne van de Coppello mij niet de vraag stellen die de geachte afgevaardigde de heer De Kwaadsteniet zou moeten beantwoorden . . . .
Ik ben bereid, na te gaan, of er iets zit in de gedachte van de geachte afgevaardigde.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): U zegt zelfs dat u dit met zeer veel ernst zal doen. Om de ernst te verdiepen heb ik een kleine, concrete vraag gesteld.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik ben heel dankbaar dat u dit hebt gedaan. Ik zal de vraag mede betrekken bij mijn overwegingen.

Minister **De Gaay Fortman**

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Gaarne!

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer Jongeling heeft gezegd, dat marginale toetsing mogelijk is. Hij beriep zich hiervoor ten onrechte op het voorbeeld van het arrest, dat de geachte afgevaardigde de heer Jurgens in discussie heeft gebracht, want dat betrof de toetsing van de Grondwet aan een verdrag. Hiér gaat het echter om de toetsing van wet aan Grondwet. Het is niet uitgesloten, dat de rechter tot marginale toetsing besluit. Persoonlijk acht ik het weinig waarschijnlijk, daar het een zo belangrijke zaak betreft.
Ten aanzien van de deconstitutionalisering zou ik er nog op willen wijzen, dat de staatscommissie in een niet onbelangrijke meerderheid hiervóór is.
Ten slotte, wat de vergelijking van de geachte afgevaardigde met de brandkast betreft. Wanneer men mooie dingen heeft, dan is het toch altijd aardiger die in zijn huis neer te zetten dan om ze in de brandkast op te sluiten.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Het is wel handig, maar het draagt natuurlijk weinig bij tot de argumentatie. Leuk is het wel.

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! Wat betreft de kwestie van de toetsing aan het verdrag vergeleken met toetsing van de formele wet aan de Grondwet, door toe te treden tot een verdrag plaatst het land zich, bij voorbeeld Nederland, in een internationale rechtsorganisatie. Daarbij is het soms wel te voorzien, dat ten slotte zelfs een internationale rechter – ik denk aan het Hof van Straatsburg – uitspraken doet. Het spreekt eigenlijk wel vanzelf, dat daarbij dan ook de interne landelijke regelingen, van laag tot hoog, tot de grondwet toe, ondergeschikt worden aan die internationale regeling. Daar past dan ook wel bij, dat behalve de internationaal-rechtelijke instantie eventueel ook de landelijke rechter toetst aan dat verdrag. Dat is dus een erkenning van het primaat van de internationale rechtsgemeenschap boven de nationale rechtsgemeenschap.
Wat nu de nationale rechtsgemeenschap betreft, er mag geen misverstand over bestaan dat ook aan deze zijde van deze tafel de opvatting heerst, dat de Grondwet ten volle moet worden nageleefd, ook door de formele wetgever. Ik wijs erop, dat bij de formele wetgever zeer belangrijke mogelijkheden zijn om na te gaan, of de Grondwet in acht genomen wordt. De Regering, voorgelicht ook door de Raad van State – in de toekomst zullen de adviezen van de Raad van State bekend worden aan de Staten-Generaal – schenkt daar zeker aandacht aan en ook het parlement, in volle openbaarheid.
Wij zien daar ook het verschil met de gedelegeerde wetgeving. Wanneer wij te maken hebben met algemene maatregelen van bestuur, waarover ook de Raad van State heeft geadviseerd, dan wordt die wetgeving niet tot stand gebracht met medewerking van de Staten-Generaal en in die openbaarheid, die bij de totstandkoming van wetten het geval is. Daar is dus alle reden dat er nog een toeziend oog is, namelijk dat van de rechter.
Het is een kwestie van afweging, dat geef ik toe, maar ik meen dat de afweging moet komen tot het standpunt, dat alleszins verdedigbaar is, dat de toetsing van de formele wet ook in den vervolge blijft toevertrouwd aan de democratische organen: Regering en parlement.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Mijnheer de Voorzitter! De nota, die wij nu hebben besproken, is ondertekend door de Minister-President, de Minister van Binnenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie. De Minister van Binnenlandse Zaken is in alle commissievergaderingen steeds aanwezig geweest, de Staatssecretaris van Justitie is ook voor een groot deel aanwezig geweest.
Hoe zal het bij de plenaire vergadering gaan? Komt de Minister-President erbij? Als dat niet het geval is, blijft dan uiteindelijk de Staatssecretaris thuis? En zal dan alleen de Minister van Binnenlandse Zaken aanwezig zijn?

De **Voorzitter**: Ik heb de neiging om te zeggen dat de vraag, of de Minister-President de plenaire vergadering bijwoont, een vraag is van de kamer en niet van de commissie. Een andere zaak is of de commissie er prijs op stelt dat ik de Minister-President mededeel, dat deze vraag informatief in de commissie aan de orde is gesteld. Ik heb er geen bezwaar tegen, de Minister-President dat mede te delen.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Dat zou ik op prijs stellen.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mijnheer de Voorzitter! Het moet een pure mededeling blijven, het moet niet een suggestie worden.

De **Voorzitter**: Ik heb het erover dat ik een informatieve vraag aan de Minister-President zal stellen, of hij voornemens is die vergadering bij te wonen. Dat houdt op zich zelf geen suggestie in.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Daarin ligt de suggestie, dat wij het prettig zouden vinden als hij kwam. Ik zou het tegendeel willen beweren. Ik zou het de Minister-President willen besparen, dat, nu het kabinet als geheel voor deze zaak verantwoordelijk is en de Minister van Binnenlandse Zaken daarvoor is aangewezen, hij door zijn mede-ondertekening gedwongen wordt ook aanwezig te zijn.

De **Voorzitter**: Hier is niet aan de orde de vraag, of de commissie zijn aanwezigheid wenst. Dat is een zaak die de Kamer moet beslissen. Het gaat erom, of de commissie het raadzaam vindt informatief aan de Minister-President te vragen, of hij voornemens is de kamerzitting bij te wonen, zonder dat daar enige suggestie in zit.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Als eerste ondertekenaar van de nota.

De **Voorzitter**: De griffier wijst mij erop, dat ik ook de Handelingen van deze vergadering aan de Minister-President kan zenden. Dan kan hij daar de problematiek zelf in lezen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Het is niet uitgesloten dat die Handelingen pas na de plenaire vergadering uitkomen, gezien het tempo waarin ze nu worden uitgegeven.

De **Voorzitter**: Heeft de commissie er overwegende bezwaren tegen, dat ik de Minister-President zeg, dat deze vraag informatief aan de orde is geweest?

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Daar heb ik bezwaar tegen. Er ligt een suggestie in besloten, waarmee ik het niet eens ben.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dit stukje van de Handelingen kan in ieder geval snel worden toegestuurd.

De **Voorzitter**: Dan stel ik mij voor, hem inderdaad dit stukje van de Handelingen zo snel mogelijk toe te zenden.

Voorzitter

Het woord is thans aan de waarnemend voorzitter van de commissie, de heer Bakker.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Mijnheer de Voorzitter! Zoals u al hebt medegedeeld, kan de voorzitter van de commissie, de heer Van Thijn, hier niet aanwezig zijn. Ik meen dat ik ook uit zijn naam spreek, als ik aan het slot van deze marathonzitting een enkel woordje zeg. De openbare commissievergadering heeft 3½ dag geduurd. Het is naar ik meen de langste die er tot nu toe ooit geweest is en zeker niet de saaiste. De inzet was natuurlijk ook wel groot.
Ik wil niet optreden als samenvatter, maar ik meen namens de hele commissie te spreken als ik waardering uitspreek voor de inzet die de Minister en ook de Staatssecretaris, de regeringscommissaris en de medewerker van de Regering hebben getoond tijdens deze openbare commissievergaderingen. Als ik toch speciaal even de Minister noem, mag ik misschien memoreren dat hij volgens de chronometer ruim 230 minuten niet ongestoord aan het woord is geweest. Het is zonder twijfel in het bijzonder voor de Minister buitengewoon vermoeiend geweest. Er zijn hoge eisen aan hem gesteld. Natuurlijk tellen voor ons de politieke resultaten; voor de Minister ook. Wij oordelen verschillend. De Minister zal niet als de meest zonnig gestemde naar huis gaan. Hij heeft niet veel van deze commissie gekregen. Wat hij wél heeft, is ons respect voor het werk dat hij tijdens en voor deze vergaderingen heeft verzet.

(Applaus).

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Ik ben de heer Bakker zeer erkentelijk voor deze woorden. Met name vind ik het plezierig dat hij ook anderen daarin heeft betrokken, die zeker niet minder dan ik de lichte last van deze vergaderingen hebben gedragen.

Sluiting 22.50 uur.

Verbetering
(in OCV 3)

Bladzijde 84, kolom 1, regel 25 van onder staat:
'ringscommissaris bepaald?'; lees:
ringscommissaris behandeld?